

Казанский юридический институт  
Министерство внутренних дел Российской Федерации

---

И.И. Рахимов

# ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

К а з а н ь  
2 0 1 3

Одобрено редакционно-издательским советом  
Казанского юридического института

Рецензенты:

доктор биологических наук, профессор **Е.Л. Любарский** (КФУ)  
кандидат юридических наук **М.К. Гараев**

**Рахимов, И.И.**

**Р27** Основы экологического права: учебное пособие / И.И. Рахимов. — Казань: КЮИ МВД России, 2013. — 256 с.  
ISBN 978-5-901593-38-7

Учебное пособие включает материалы по основным понятиям экологического права, а также словарь терминов по дисциплине «Экологическое право».

Предназначено для студентов, курсантов, слушателей юридических специальностей, обучающихся по специальностям 030505.65 — Правово-охранительная деятельность, 030501.65 — Юриспруденция, 030901.65 — Правовое обеспечение национальной безопасности, бакалавров и магистров, обучающихся по направлению 02.04.00.62, 02.04.00.68 — Биология.

© Рахимов И.И., 2013  
© КЮИ МВД России, 2013  
© Центр инновационных технологий (оформление), 2013

ISBN 978-5-901593-38-7

## Введение

Формирование экологического права как самостоятельной науки началось в 70-е годы XX века, ко времени, когда в СССР были опубликованы десятки работ Н.Д. Казанцева, Г.Н. Полянской, И.В. Павлова и других ученых и была заложена основа теории правовых знаний в области экологического права. Значимой была и работа О.С. Колбасова «Экология: политика-право», вышедшая в издательстве «Наука» в 1975 г. Благодаря работам Г.Н. Полянской, Н.Д. Казанцева и других специалистов была создана база, основа современного экологического права. Особая роль принадлежит В.В. Петрову, представителю университетской науки, автору первых учебников экологического права в Российской Федерации. Необходимо отметить тот факт, что В.В. Петров принял участие в разработке Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», принятого 19 декабря 1991 г.

Экологическое право в настоящее время вышло на новый уровень своего развития. Об этом свидетельствуют Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» с последними изменениями от 25 июня 2012 г., связанными с реформой органов государственной власти и управления, местного самоуправления в Российской Федерации и экологизацией ответственности за совершенные экологические проступки.

Проблемы экологии и охраны окружающей среды никогда не потеряют своей актуальности. Интенсификация хозяйственной деятельности, широкие масштабы сведения лесов, рост площадей обрабатываемых земель, создание водохранилищ,

урбанизация и другие формы трансформации естественных природных ландшафтов за последние столетия существенно изменили условия обитания человека и всего живого на нашей планете. Требуются знания, позволяющие защитить будущее и обеспечить нормальную жизнь человека сегодня на основе законности и правовой грамотности. Этого требует и подготовка специалистов в области экологического права.

Настоящее учебное пособие предназначено для освоения основ экологического права в целях как профессиональной подготовки студентов и слушателей, бакалавров и магистров, их ознакомления с действующими документами в области экологического права, его институтами, так и приобретения знаний в области экологии, повышения общего уровня правовой и экологической культуры. Учебная программа дисциплины «Экологическое право» дает возможность будущим государственным служащим, сотрудникам правоохранительных органов, юристам, экологам правильно ориентироваться в большом количестве нормативных правовых актов международного и национального характера, принимать аргументированные решения в отношении юридических и физических лиц, допускающих экологические правонарушения. Курс ставит перед собой задачи овладения обучаемыми организационно-правовыми формами экологического контроля; уяснения сущности правового механизма охраны окружающей среды; профилактики и выявления экологических правонарушений, применения за их совершение соответствующих видов юридической ответственности; участие в мероприятиях по международно-правовой охране окружающей среды.

Программа построена с учетом многолетнего опыта преподавания предмета «Экологическое право» автора-составителя на кафедре гражданско-правовых дисциплин Казанского юридического института и на кафедре биоэкологии Казанского (Приволжского) федерального университета.

## ОБЩАЯ ЧАСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

---

### Глава 1

#### Современные проблемы экологии и экологический кризис

Экологическое право — самостоятельная отрасль российского права. Предметом экологического права являются общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы в интересах настоящего и будущего человечества.

Окружающая природная среда служит условием и средством жизни человека. Территория, на которой он проживает, — место для размещения объектов промышленности, сельского хозяйства и других объектов культурно-бытового назначения. Исторически получили развитие две формы взаимодействия общества и природы. Первая — использование природы для удовлетворения человеком своих материальных и духовных потребностей. Эта форма названа природопользованием. Вторая — охрана окружающей природной среды с целью сохранения человека как биологического и социального организма. Использование природной среды человеком происходит путем воздействия на нее, при этом не только в процессе потребления ее ресурсов, но и изменения и приспособления ее для решения своих практических, хозяйственных задач. Двадцать первый век, как век научно-технического прогресса, усилил экономическое давление человека на природную среду. Негативная деятельность человека по отношению к природной среде проявляется объективно в трех формах: загрязнении окружающей природной среды, истощении природных ресурсов, разрушении природной среды.

Загрязнение окружающей природной среды — это изменение состава природного вещества (воздуха, воды, почвы), которое угрожает состоянию здоровья и жизни человека, всему ок-

ружающему миру. Отрицательное воздействие на окружающую среду, в первую очередь, исходит от самого человека. Комплекс загрязнений, исходящих от деятельности самого человека, называется антропогенным загрязнением. Антропогенное загрязнение подразделяется на несколько видов: химическое, тепловое, радиоактивное и др. Источником загрязнения окружающей среды выступают транспорт, промышленность, сельское хозяйство, бытовой мусор. В городах наибольший удельный вес загрязнения дает транспорт. Среди промышленных предприятий наиболее опасными считаются металлургические заводы. Сельское хозяйство так же загрязняет окружающую среду из-за увеличения строительства крупных животноводческих комплексов при отсутствии надлежащей очистки отходов и увеличения применения минеральных удобрений и ядохимикатов, которые с дождем и подземными водами попадают в реки и озера, нанося ущерб крупным рекам, рыбным запасам и растительности.

Основными объектами загрязнения являются атмосферный воздух, водоемы, включая Мировой океан, почвы. Углекислый газ, который образуется в результате горения, источниками которого являются тепловые электростанции, металлургические заводы, транспорт, увеличивается в атмосфере, что может привести к явлению парникового эффекта. Накопление углекислоты в верхних слоях атмосферы препятствует нормальному процессу теплообмена между Землей и Космосом. Тепло, накапливаемое Землей в результате хозяйственной деятельности человека и в силу естественных причин, например извержения вулканов, приводит к повышению температуры, изменению погоды и климата. Подобные явления мы наблюдаем уже сейчас. Последствия такого изменения температуры выражаются в повышении уровня Мирового океана и затоплении части суши, населенных пунктов. Последствием парникового эффекта может стать рост опустынивания земель. С загрязнением атмосферы связано состояние озонового слоя Земли, основная функция которого состоит в охране человека и природной среды Земли от губитель-

ного воздействия ультрафиолетового излучения из Космоса. Другими не менее важными объектами загрязнения являются водоемы, реки, озера, Мировой океан. Загрязнение Мирового океана ведет не только к сокращению продовольственных ресурсов, рыбных запасов, но и заражению их вредными для человека веществами. Эти и другие последствия загрязнения окружающей природной среды в конечном итоге отрицательно сказываются на физическом здоровье человека, на его нервном, психическом состоянии, на здоровье будущих поколений.

В результате хозяйственной деятельности происходит постепенное истощение природной среды, т.е. потеря тех природных ресурсов, которые служат для человека источником его экономической деятельности. Например, вырубка лесов — это не только потеря кислорода, но и важнейших экономических ресурсов, необходимых человеку для дальнейшей деятельности. Быстрые темпы потребления запасов каменного угля, нефти, природного газа и других полезных ископаемых привели к их уменьшению. Перспектива использования новых видов энергии, в частности, атомной, энергии водорода, запасы которого неистощимы, тормозится нерешенностью проблемы захоронения отходов атомной промышленности. Возрастают темпы потребления пресной воды, что ведет к истощению невозобновляемых водных ресурсов. Для примера можно привести такие данные: на все нужды в сутки один человек затрачивает в среднем 150–230 л воды, столичный житель — 200–300 л. Некоторые страны вообще лишены пресной воды и пользуются привозной. Попытка решить проблему обеспечения населения пресной водой за счет транспортирования айсбергов из северных стран в южные, в частности Африку, не увенчалась успехом. Рост населения при нынешнем состоянии производства и уровне экологического сознания существенно влияет на рост загрязнения природной среды. В 1994 г. на Земном шаре проживало 5 млрд 500 млн человек, к 2013 г. эта цифра достигла 7 млрд 086 млн человек. Развитые страны Европы и Северной Америки по количеству населения

уже сейчас уступают место развивающимся странам Азии, Африки и Южной Америки. Такое перераспределение населения, возможно, усилит экологические противоречия. Причины истощения, загрязнения и разрушения природной среды, исходящие от антропогенной деятельности человека, делят на объективные и субъективные.

К объективным причинам относится способность природы к самоочищению и саморегуляции, но это свойство Земли имеет пределы. Природа перерабатывает, очищает отходы человеческого производства, как бы защищая себя от их вредного воздействия, но возможности ее ограничены. Емкость природной среды не позволяет перерабатывать все возрастающие масштабы отходов хозяйственной деятельности человека, и их накопление создает угрозу глобального загрязнения окружающей среды. Другая объективная причина — ограниченность земельной территории рамками одной планеты. Вследствие этого запасы полезных ископаемых — каменного угля, нефти и других, которые используются человеком, — постепенно расходуются и перестают существовать.

К субъективным причинам истощения ресурсов природы относятся недостатки организационно-правовой и экономической деятельности государства по охране окружающей среды и, как следствие, — недостаточное экологическое воспитание и образование.

Охрана природы — это реакция на разрушительную деятельность человека в окружающей среде. В отличие от потребления, это осознанная форма общественной и государственной деятельности, направленная на сохранение и воспроизводство природных ресурсов. Охрана природной среды в XX в. получила название рационального использования природных ресурсов. В понятие «рационального» вкладывается не только экономическое, но и экологическое содержание — это экономное, бережное использование источников природного сырья, природных ресурсов с учетом требований охраны окружающей среды.

Под экологическим кризисом понимается такая стадия взаимодействия между обществом и природой, на которой до предела обостряются противоречия между экономикой и экологией, экономическими интересами общества в потреблении и использовании природной среды и экологическими требованиями обеспечения охраны окружающей природной среды. Данное понятие впервые вошло в употребление в середине 70-х гг. XX в. Считалось, что кризисы свойственны только капиталистической системе хозяйства. Анализ закономерностей развития современного капитализма дает основание считать, что экологический кризис как явление во взаимодействии общества и природы не является свойственным только капитализму, а распространяется на все страны, ставшие на путь развития научно-технического прогресса.

Рассматривают ряд причин экологического кризиса. Объективной причиной является монополия государственной собственности на природные ресурсы и средства производства. Государство через министерства и ведомства осуществляет эксплуатацию природных ресурсов, что привело к безраздельному господству экономических потребностей над требованиями экологии, что в конечном итоге переросло в экологический кризис.

Субъективные причины экологического кризиса связаны с нерациональным расходованием денежных средств на нужды, не связанные с ростом благосостояния народа и улучшением окружающей природной среды, например, создание огромного военно-промышленного комплекса, вложение средств на поддержание всякого рода режимов, помощь другим странам в ущерб интересам нашей страны. Россия со своей мощной экономикой, с огромными потребностями в природных ресурсах, энергии в последние десятилетия подошла к рубежу экологического кризиса.

Специалисты рассматривают пять основных направлений, по которым Россия должна преодолеть достигнутое состояние и не допустить экологического кризиса:

– технологическое направление — создание экологически чистых технологий, внедрение безотходных, малоотходных производств, обновление основных фондов производства, совершенствование технологических процессов;

– развитие и совершенствование экономического механизма охраны окружающей среды, включающее экономическое стимулирование, которое реализуется в охране окружающей среды путем внедрения платежей за выбросы вредных веществ, введения налоговых льгот, льгот за выпуск экологически чистой продукции и других экономических мер;

– применение мер административного пресечения и мер юридической ответственности за правонарушения, т.е. приостановление или прекращение деятельности предприятий, нарушающих природоохранные законы; привлечение к административной, гражданской и уголовной ответственности за нарушение законов и причинение вреда природной среде;

– эколого-просветительное направление заключается в развитии системы экологического образования, просвещения, воспитания, в перестройке потребительского отношения к природе, повышения уровня экологической культуры;

– международно-правовая охрана окружающей среды, основанная на международных договорах и соглашениях.

Решение задач в рамках указанных направлений позволят снизить антропогенный пресс на окружающую среду и сбалансировать потребности общества и потенциальные возможности природной среды. Здесь следует упомянуть Законы экологии Барри Коммонера, сформулированные в начале 70-х годов XX в. американским ученым.

– Все связано со всем. Закон призван предостеречь человека от необдуманного воздействия на отдельные части экосистем, что может привести к непредвиденным последствиям (например, осушение болот приводит к обмелению рек).

– Все должно куда-то деваться. Закон о хозяйственной деятельности человека, отходы от которой неизбежны, и потому

Таблица 1

Изменение окружающей природной среды в 1980–1990 гг. XX столетия и тенденции ее изменений к 2030 г. XXI века

Основные показатели	Изменения в 1970–90 гг. XX столетия	Тенденции изменений к 2030 г. XXI века
1. Сокращение площадей естественных природных экосистем	Сокращение со скоростью 0,5–1,0% в год на суше. К началу 1990-х гг. их осталось около 40%	Усиление тенденций, приближение почти к полному исчезновению на суше естественных природных экосистем
2. Сокращение площадей лесов	Сокращение со скоростью от 117 км <sup>2</sup> (1980 г.) до 180–200 тыс км <sup>2</sup> (1989 г.) в год; лесовосстановление относится к сведению лесов как 1:10	Сохранение тенденций. Сокращение площадей лесов с 8 млн км <sup>2</sup> (1990) до 9–11 млн км <sup>2</sup> , сокращение площадей лесов умеренного пояса
3. Опустынивание	Расширение площадей пустынь (60 тыс км <sup>2</sup> в год), рост техногенного опустынивания, токсичных пустынь	Сохранение тенденций, возможно увеличение темпов за счет уменьшения влагооборота и накопления полиутантов
4. Деградация земель	Рост ускоренной эрозии (до 24 млрд т ежегодно), снижение плодородия, накопление загрязнителей, закисление и засоление почв	Сохранение тенденций, рост эрозии и загрязнения почв, существенное сокращение сельскохозяйственных культур на душу населения
5. Потребление первичной биологической продукции	Рост потребления: 40% суши и до 25% — глобальный (по оценке 1985 г.)	Рост потребления: до 80–85% суши и до 50–60% — глобальный
6. Изменение концентрации парниковых газов в атмосфере	Рост концентрации парниковых газов от десятых долей до единиц процентов ежегодно	Ускорение роста концентрации углекислого газа и аммиака за счет ускорения разрушения биоты



Основные показатели	Изменения в 1970-90 гг. XX столетия	Тенденции изменений к 2030 г. XXI века
7. Источение защитного озонового слоя	Истощение озонового экрана на 1–2% в год, увеличение площадей «озоновых дыр»	Сохранение тенденции даже при полном прекращении выбросов фреонов в атмосферу
8. Повышение уровня океана	Подъем уровня океана на 1–2 мм/год	Сохранение тенденции, возможное ускорение подъема до 7 мм/год
9. Стихийные бедствия и техногенные аварии	Рост числа на 5–7%, рост ущерба на 5–10%, рост количества жертв на 6–12% в год	Усиление тенденции
10. Исчезновение видов	Быстрое исчезновение редких видов животных и растений, увеличение числа видов, находящихся на грани исчезновения	Усиление тенденций по мере разрушения биосферы
11. Качественное истощение пресных вод	Рост объемов сточных вод, увеличение источников загрязнений, числа и количества поллютантов	Сохранение и нарастание тенденций
12. Накопление поллютантов во всех средах и организмах, рост их концентрации	Рост массы и числа поллютантов, накапливающихся в окружающей среде и организмах, рост радиоактивного загрязнения среды	Сохранение тенденций и возможное их усиление
13. Ухудшение качества жизни, рост числа заболеваний, связанных с загрязнением окружающей среды	Рост бедности, нехватка продовольствия, чистой питьевой воды, высокая детская смертность, рост заболеваний, в том числе генетических и аллергических, пандемия СПИДа, понижение иммунного статуса населения, высокий уровень аварийности	Сохранение тенденций, рост нехватки продовольствия, рост заболеваний, связанных с экологическими нарушениями, в том числе генетических и аллергических, расширение территорий инфекционных заболеваний, появление новых болезней

необходимо думать как об уменьшении их количества, так и о последующем их использовании.

– Природа «знает» лучше. Закон разумного, сознательного природопользования. Это означает, что нельзя пытаться покорить природу, а нужно сотрудничать с ней. Пока мы не имеем полной информации о механизмах и функциях природы, а без точного знания последствий преобразования природы недопустимы никакие ее «улучшения».

– Ничто не дается даром, или за все надо платить. Это закон рационального природопользования. «Глобальная экосистема представляет собой единое целое, в рамках которого ничего не может быть выиграно или потеряно и которая не может являться объектом всеобщего улучшения». Платить нужно энергией за дополнительную очистку отходов, удобрением — за повышение урожая, санаториями и лекарствами — за ухудшение здоровья человека и т.д.

В табл. 1 представлены прогнозы изменений и тенденции во взаимоотношениях человека и природы на ближайшую перспективу, при условии ухудшения основных показателей среды.

## Глава 2

### Предмет и методы экологического права

Экологическое право — совокупность норм и правоотношений, регулирующих отношения в сфере взаимодействия общества и природы. Предметом экологического права являются общественные отношения в области взаимодействия общества и окружающей среды. Экологическими правоотношениями следует считать общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества и природы и урегулированные нормами экологического права. Основаниями возникновения экологических правоотношений служат юридические факты, подразделяющиеся на события и действия. Событие возникает и

порождает эколого-правовые отношения помимо воли человека. Это стихийные бедствия, лесные пожары, извержения вулканов, наводнения и т.п.

Действие — наиболее распространенное основание возникновения экологических правоотношений. Оно проявляется через поступки человека, действия юридических лиц. В этом смысле действия можно подразделить на правомерные и неправомерные. Правомерное поведение означает выполнение физическими и юридическими лицами в процессе природопользования экологических предписаний закона. Неправомерное поведение имеет место тогда, когда нарушаются экологические предписания, причиняется вред окружающей среде и здоровью человека. Такие юридические факты становятся экологическими правонарушениями. Неправомерные экологические правоотношения формируют институт эколого-правовой ответственности.

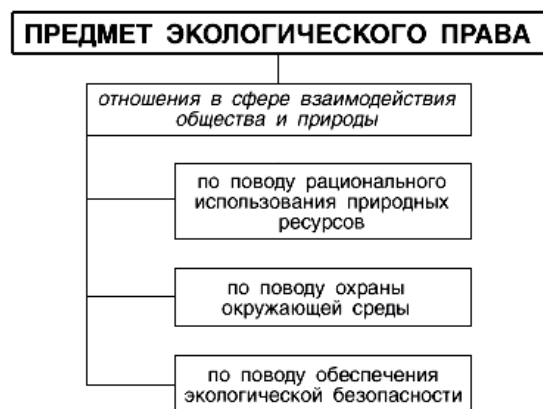


Рис. 1. Предмет экологического права

В экологическом праве можно выделить три составные части:

1) природоохранное право (или природоохрнительное право), которое регулирует общественные отношения по поводу охраны экологических систем и комплексов, общих природоох-

ранных правовых институтов, решения концептуальных вопросов всей окружающей среды;

2) природоресурсное право, которое регулирует общественные отношения по предоставлению отдельных природных ресурсов в пользование, а также вопросы их охраны и рационального использования — земли, ее недр, вод, лесов, животного мира и атмосферного воздуха;

3) нормы других самостоятельных отраслей права, обслуживающие общественные отношения, связанные с охраной окружающей среды, объединяемые задачей защиты окружающей среды (нормы административного права, уголовного права, нормы международного права).

Методы экологического права — это способы воздействия на общественные отношения. В действующей системе права закреплены два возможных способа воздействия на поведение человека: административно-правовой и гражданско-правовой.

Административно-правовой способ исходит из отношений власти и подчинения. Гражданско-правовой способ регулирования основан на равенстве сторон, на экономических инструментах регулирования. При административном методе регулирования господствующее положение занимают запретительные, предупредительные нормы. Такое положение соответствует требованию обеспечения выполнения экологических предписаний, требованию охраны окружающей среды. Вместе с тем все большее значение начинает приобретать экономический метод воздействия, влияние на охрану окружающей среды через материальный интерес в ее охране и рациональном использовании со стороны хозяйствующего субъекта.

Нормами экологического права следует считать правила поведения, регулирующие отношения людей по поводу охраны и использования окружающей природной среды.

Нормы права подразделяются на три группы:

– отраслевые — охрана и использование отдельных природных объектов: земли, недр, вод, лесов и т.д.



- комплексные — охрана и использование природных комплексов, природной среды в целом;
- экологизированные — нормы других отраслей права: административного, уголовного, хозяйственного и т.д., отражающие требования охраны природной среды.

### Г л а в а 3

#### Субъекты, объекты и содержание экологических правоотношений

В Конституции РФ записано, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Из этого следует, что непременным участником экологических правоотношений является государство как субъект в лице своего компетентного органа. Государство остается субъектом экологических отношений и тогда, когда природные ресурсы на законных основаниях становятся собственностью юридических или физических лиц либо передаются им во владение, постоянное или временное пользование — аренду. С другой стороны, субъектом экологических отношений становится юридическое или физическое лицо, воздействующее на окружающую среду с целью ее потребления, использования, воспроизводства либо охраны. Такими субъектами являются физические лица (граждане Российской Федерации, иностранные лица, лица без гражданства), юридические лица (коммерческие и некоммерческие лица), юридические лица без образования юридического лица (индивидуальные предприниматели).

Объектом экологического права является окружающая среда. Статьей 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002) сформулированы основные понятия:

– окружающая среда — совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов;

– природная среда — совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов;

– компоненты природной среды — земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле;

– природный объект — естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства;

– природно-антропогенный объект — природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение;

– антропогенный объект — объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов.

Таким образом, окружающая среда — интегрированный объект использования и охраны со стороны общества, представляющий собой совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов, правовая охрана которых может осуществляться лишь с учетом их качественного своеобразия, то есть в зависимости от их естественных свойств и особенностей использования обществом.

Некоторые природные ресурсы находятся вне сферы правового воздействия. Так, использование солнечной энергии или климатических ресурсов не поддается в достаточной степени контролю и регулированию со стороны человека. С другой сто-

роны, за пределами правового регулирования оказываются такие компоненты природы, охрана которых не вызывается потребностями общества на данном этапе развития (тепло недр и др.). Исходя из этого, возникает необходимость выяснения понятия природного объекта и определения его признаков.

Природный объект, использование и охрана которого регулируется экологическим правом, должен обладать следующими признаками, характеризующими его возникновение и существование:

1. Естественным происхождением. Это означает, что такой объект должен быть создан силами самой природы без затрат человеческого труда. Вместе с тем не исключается участие человека в его создании с целью восстановления, воспроизводства, улучшения отдельных свойств такого элемента природной среды, если он затем вливается в систему естественных экологических связей и обеспечивает качество окружающей природной среды (например, животные, выращенные человеком и выпущенные на свободу, разведение лесов, рекультивация земель). Не относятся к объектам природы социальные ценности, товарно-материальные объекты.

2. Экологическая взаимосвязь объекта с природной средой. Это означает, что объект должен находиться в составе природной среды, взаимодействуя с ее другими компонентами. За рамками правовой охраны природы остаются те ее части, которые вырваны человеком из естественных природных связей: срубленные деревья, отловленные животные, извлеченные из недр полезные ископаемые, вода в водопроводе или резервуаре и др.

Потеряв свою связь с природой, они переходят в разряд товарно-материальных ценностей, правовой режим которых регулируется не экологическим, а другими отраслями права (гражданским, административным и т.д.). Сюда относятся и такие элементы окружающей человека среды, которые потеряли связь с природой и стали спутниками человека или предназначены для удовлетворения его экономических и других потребностей

— домашние или бродячие животные, сельскохозяйственный скот, посевы, комнатные растения и др.

3. Социально-экологическая ценность объекта, которая проявляется в его способности выполнять полезные экологические, экономические, культурно-оздоровительные и другие функции, то есть удовлетворять материальные, биологические, познавательные и другие интересы человека, участвовать в поддержании экологического баланса в природе и др.

Те явления, элементы и стихийные силы природы, которые противостоят интересам человека и требуют обеспечения благоприятного качества окружающей природной среды (эрозия почв, опустынивание земель, наводнения, животные, численность которых стала представлять угрозу для природной среды и др.) не входят в понятие охраняемой природы, а наоборот, становятся объектами борьбы со стороны человека как вредные для окружающей среды.

К объектам, имеющим отмеченные выше признаки и относящимся в соответствии с законодательством (ст. 4 ФЗ «Об охране окружающей среды») к объектам правовой охраны окружающей среды, относятся интегрированные объекты природы, дифференцированные природные объекты и особо охраняемые территории (рис. 3).

Интегрированные объекты природы. К этой группе относятся экологические системы и озоновый слой, имеющие глобальное значение. Они обеспечивают непрерывный процесс обмена веществ и энергии внутри природы, между природой и человеком, представляя природную среду обитания человека. Экосистемы — закрытые единые совокупности элементов природы на общей территории, способные длительно устойчиво существовать при замкнутом кругообороте веществ.

Внешние границы охраняемой законом окружающей среды очерчиваются рамками атмосферы и околоземного пространства, в той части, в которой она испытывает влияние земной природы и антропогенной деятельности жителей Земли. В число ох-

раняемых объектов входит космическое пространство. Космос в качестве охраняемого объекта можно рассматривать в трех аспектах:

- охрана озонового слоя околоземного пространства от губительного ультрафиолетового излучения;
- защита космического пространства от загрязнения различного рода летательными, исследовательскими, наблюдательными устройствами, запускаемыми государствами;
- использование космического пространства исключительно в мирных целях.

Околоземное пространство выполняет функцию теплообмена между Землей и Космосом. Нарушение этой функции в ту или иную сторону может привести к нежелательным для Зем-

ли последствиям: похолоданию (если из-за густого загрязнения солнечные лучи будут не полностью доходить до поверхности Земли и обогревать поверхность планеты), потеплению (если в результате накопления в атмосфере парниковых газов, в том числе двуокиси углерода, массы тепла будут накапливаться и повышать земную температуру). То и другое крайне нежелательно, так как вносят дисбаланс в устоявшийся гидрологический режим природы Земли. Внутренние пределы охраны окружающей природной среды исходят из признаков охраняемого законом природного объекта или комплекса.

Озоновый слой является важнейшей частью околоземного пространства, серьезно влияющей на состояние теплообмена между Землей и Космосом. Государства предпринимают меры для его охраны, но не все они реализуются в достаточной мере. Еще труднее государствам договориться и охранять более удаленные от Земли пространства от загрязнения летательными аппаратами, исследовательскими, наблюдательными устройствами.

Охране подлежат природные или географические ландшафты — естественные комплексы, в которые входят природные компоненты, находящиеся во взаимодействии, образующие рельеф местности. Типичные ландшафты — горные, предгорья, равнинные, холмистые, низменности. Они учитываются и используются при строительстве городов, прокладке дорог, организации туризма.

В рамках общего представления о природных ресурсах Российской Федерации приведем следующие показатели. «Российская Федерация — самая крупная страна мира и занимает территорию свыше 17 000 тыс. кв. км (11,4% суши планеты). В России представлены экосистемы девяти биомов: полярные пустыни, арктические и субарктические тундры, лесотундры, тайга, широколиственные леса, лесостепи, степи, полупустыни и пустыни.

Таким образом, охране от загрязнения, порчи, повреждения, истощения, разрушения подлежит то, что находится на терри-

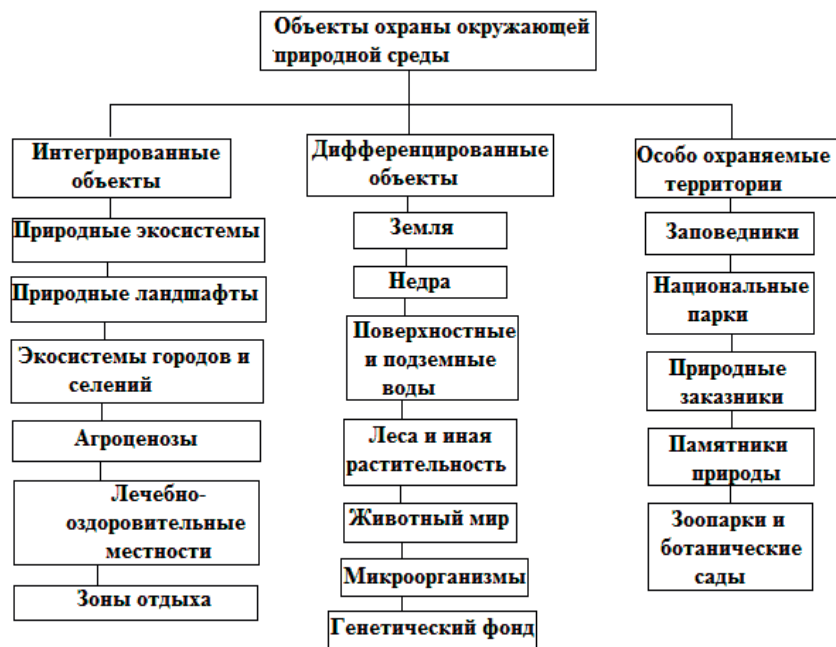


Рис. 2. Объекты экологического права и правовой защиты окружающей среды

тории России или над ней, а также то, что может быть охраняемо с помощью современных технических средств и посредством правового регулирования.

Дифференцированные природные объекты — части природы, которые используются для удовлетворения экономических, материальных потребностей общества — земли, леса, воды, животный мир и др. Комплекс этих объектов можно охарактеризовать как природные ресурсы.

Основными объектами экологических правоотношений выступают земли, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд, атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

1. Под землей понимается поверхность, охватывающая плодородный слой почвы. Самыми ценными являются сельскохозяйственные земли, предназначенные для земледелия (пахотные угодья) и животноводства. Они ничем не могут быть заменены, подвергаются ветровой и водной эрозии, засорению и загрязнению и поэтому заслуживают повышенной охраны. Земли сельскохозяйственного назначения составляют 37% всех земель страны, но их площадь постоянно убывает вследствие роста городов, строительства дорог, водохранилищ, прокладки линий электропередач и связи.

Экологическая функция земли — взаимосвязь неорганической и органической материи, поглощение углекислоты, переработка органической материи в неорганическую.

Экономическая функция земли — средство производства в сельском и лесном хозяйстве, пространственный операционный базис строительства зданий и сооружений.

Культурно-оздоровительные функции земли — размещение культурных и оздоровительных учреждений, использование лечебных свойств для лечения. Несельскохозяйственные земли служат пространственным операционным базисом для размещения других отраслей народного хозяйства. Правовое регули-

рование охраны земли осуществляется Земельным кодексом от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ.

2. Недра — это часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя и дна водоема, простирающаяся до глубины, доступной для геологического исследования. Приоритетное предназначение недр состоит в поиске, изучении, разведке и разработке полезных ископаемых. Основными требованиями по рациональному использованию и охране недр являются соблюдение установленного порядка предоставления недр, предотвращение загрязнения недр при проведении работ, охрана месторождений от затоплений, обводнений, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых, предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод. К недрам относится и поверхность земли, если она содержит запасы полезных ископаемых. Главных проблем две — комплексное использование минеральных ресурсов ввиду их невозобновляемости и захоронение в недра отходов, особенно токсичных. Правовое регулирование охраны недр земли осуществляется Федеральным законом «О недрах» от 21 февраля 1992 года № 2395-1.

3. Воды — вся вода, находящаяся в водных объектах. Основная задача надлежащего питьевого водоснабжения — это предупреждение загрязнения и истощения вод от промышленных и бытовых сбросов. Основным актом в этой области является Водный кодекс РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ.

По закону, воды определяются как ограниченный природный ресурс, содержащийся в подземных и поверхностных источниках — реках, озерах, морях, океанах, ледниках, снежном покрове — и входящий в состав водного фонда (преамбула и ст. 1).

Экологическая функция вод многообразна. Воды создают гидрологический режим жизни на Земле. Они являются средой обитания растительного и животного мира, служат средством

и условием промышленного и сельскохозяйственного производства, необходимым условием отдыха и лечения населения. В этом их экономическая и культурно-оздоровительная функция. Проблемы использования и охраны вод исходят от сложившейся структуры водопользования. Водный кодекс РФ предусматривает охрану поверхностных и подземных вод от загрязнения, засорения, истощения водных источников, а также мер от вредного воздействия вод путем наводнения, подтопления, заболачивания, водной эрозии, оползней, селевых потоков и других негативных явлений, вызывающих изменение гидрологического режима жизни. Приоритетное значение для охраны водных источников имеет защита их от загрязнения. Наиболее распространенными загрязнителями вод являются нефтепродукты. Большое количество загрязняющих веществ вносится в водоемы сточными водами промышленных предприятий металлургии, химии и нефтехимии, газовой, угольной, лесной, бумажной промышленности. Существенное влияние на содержание вод оказывает сельскохозяйственное производство — минеральные и органические удобрения, отходы животноводческих комплексов.

Морские побережья России имеют протяженность около 60 тыс. км. Россия обладает самыми богатыми в мире ресурсами водно-болотных угодий (около 120 тыс. рек общей длиной 2,3 млн кв. км, болот).

4. Объектами охраны являются леса и иная растительность, их главная функция — удовлетворение потребностей в древесине, выработка кислорода («легкие планеты»), рекреация. Лес — это совокупность древесной, кустарниковой и иной растительности, произрастающих на землях лесного фонда. Поскольку лес — это часть живой природы, различают: 1) охрану лесов от незаконных порубок, поджогов и пр.; и 2) защиту лесов от вредителей и болезней.

В понятие леса, по закону, включаются три признака:

– биологический — совокупность древесной, кустарниковой и травянистой растительности;

– юридический — произрастающие на землях лесного фонда, выделенных в установленном законом порядке;

– экологический — оказывающий влияние на состояние окружающей природной среды.

Лес — это экологическая система или природный ресурс (ст. 5 Лесного кодекса). Другими словами — это система экологических комплексов, выполняющая многообразные экологические (средозащитные, климаторегулирующие, водоохранные и почвозащитные и т.п.), экономические (древесная продукция, продукты охоты, плоды и ягоды, лекарственные растения, техническое сырье и т.п.) и культурно-оздоровительные (средство рекреации, лечения, восстановления здоровья, эстетического образования) функции. Лесное законодательство России регулирует лесные отношения с целью охраны, защиты, рационального использования и воспроизводства лесов.

Под охраной леса понимается система мер, направленная на организацию борьбы с нарушениями правил пожарной безопасности в лесах, самовольными порубками леса, уничтожением лесных деревьев при строительстве и разведке полезных ископаемых, прокладке трубо-нефтепроводов, загрязнением леса неочищенными сточными водами и экологически вредными веществами воздушного бассейна.

Защита леса — система мер по борьбе с болезнями лесных деревьев и вредителями лесных культур. Рациональное использование лесов одновременно означает и рациональное использование земельных площадей, занятых лесом. Воспроизводство лесов — процесс, во время которого идет работа не только по количественному, но и качественному обновлению породного состава леса с целью замены малопродуктивных пород на высокопродуктивные сорта деревьев, активно выполняющих не только экономические, но и экологические оздоровительные задачи.

Около 69% земель России приходится на леса, которые составляют 22% от площади лесов мира (и 26% по объему запасов



древесины). Второе по площади место среди типов естественных угодий принадлежит природным сенокосам и пастбищам — свыше 4 млн кв. км. Проблемы — переруб, захламление, пожары, воспроизводство лесов. Основное правовое регулирование охраны, рационального использования и защиты лесов осуществляет Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ.

5. Животный мир, микроорганизмы, генетический фонд также являются объектами охраны окружающей среды. Его охрана осуществляется на основании Федерального закона «О животном мире» от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ. Охране подлежит сам животный мир, среда его обитания.

В ФЗ «О животном мире» животный мир определяется как совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации (ст. 1), то есть выступает как единый объект, объединяющий все живые организмы — от низших форм до высших, находящиеся в состоянии естественной свободы. Своеобразное положение животного мира как объекта охраны окружающей природной среды состоит в его зависимости от среды обитания, в рамках которой существует тот или иной живой организм. Поэтому охрана животного мира во всех случаях осуществляется на двух уровнях:

- охрана среды обитания животных от загрязнения, истощения, разрушения;
- охрана самих животных сообществ от снижения их видового многообразия, уничтожения, повреждения и т.п.

В этой же статье ФЗ «О животном мире» даны основные понятия охраны животного мира:

- объект животного мира — организм животного происхождения (дикое животное);

– биологическое разнообразие животного мира — разнообразие объектов животного мира в рамках одного вида, между видами и в экологических системах;

– генетические ресурсы животного мира — часть биологических ресурсов, включающая генетический материал животного происхождения, содержащий функциональные единицы наследственности;

– устойчивое существование животного мира — существование объектов животного мира в течение неопределенно длительного времени;

– использование объектов животного мира — изучение, добыча объектов животного мира или получение иными способами пользы от указанных объектов для удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового;

– устойчивое использование объектов животного мира — использование объектов животного мира, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и при котором сохраняется способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию;

– среда обитания животного мира — природная среда, в которой объекты животного мира обитают в состоянии естественной свободы;

– охрана животного мира — деятельность, направленная на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на создание условий для устойчивого использования и воспроизводства объектов животного мира;

– охрана среды обитания животного мира — деятельность, направленная на сохранение или восстановление условий устойчивого существования и воспроизводства объектов животного мира;

– пользование животным миром — юридически обусловленная деятельность граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц по использованию объектов животного мира;

– пользователи животным миром — граждане, индивидуальные предприниматели и юридические лица, которым законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации предоставлена возможность пользоваться животным миром.

ФЗ «О животном мире» регулирует отношения в области охраны и использования животного мира и среды его обитания в целях обеспечения биологического разнообразия, устойчивого использования всех его компонентов, создания условий для устойчивого существования животного мира, сохранения генетического фонда диких животных и иной защиты животного мира как неотъемлемого элемента природной среды (ст. 2).

В России находятся места обитания многих редких и исчезающих видов растений и животных, включенных в Красную книгу Всемирного союза охраны природы и Красную книгу России (атлантический морж, серый тюлень, белый медведь, редкие виды гусей, казарок, лебедей, хищные птицы и др.), и крупные популяции ряда видов, находящихся на грани исчезновения в иных регионах мира (медведь, тигр и др.).

6. Атмосферный воздух — жизненно важный компонент окружающей среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений. В нем воплощается вся естественная среда, окружающая человека. Атмосферный воздух в значительной степени и есть та окружающая естественная среда, которую мы охраняем. Если загрязняются лес, животные и растительность в лесу, земельный покров и т.д., то они гибнут все. Статья 1 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (1999 г.) определяет загрязнение атмосферного воздуха как поступление

в атмосферный воздух или образование в нем вредных (загрязняющих) веществ в концентрациях, превышающих установленные государством гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха; а также определяет вредное физическое воздействие на атмосферный воздух как вредное воздействие шума, вибрации, ионизирующего излучения, температурного и других физических факторов, изменяющих температурные, энергетические, волновые, радиационные и другие физические свойства атмосферного воздуха на здоровье человека и окружающую среду.

Современными актуальными проблемами считаются предупреждение шумов и радиации — специфических воздействий на человека, передаваемых преимущественно через атмосферный воздух. Его охрана осуществляется в соответствии с ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ.

Природные комплексы — системы взаимосвязанных природных элементов, которые охраняются как единое целое. Все достигаемые природные объекты — компоненты окружающей среды — подлежат охране, но особой охраны заслуживают специально выделенные территории и части природы. В нашей стране их территория составляет около 1,2%. Это заповедники, национальные парки, заказники, памятники природы, находящиеся под угрозой уничтожения виды растений и животных, занесенные в Красную книгу.

Сохранение биоразнообразия обеспечивается более чем 15,5 тыс. различных охраняемых природных территорий (разных категорий, режима охраны, уровня управления), общая площадь которых превышает 12% площади страны. К таким комплексам природы относятся особо охраняемые территории. Закон рассматривает их в качестве самостоятельных объектов охраны: природные заповедники, заказники, национальные природные парки, памятники живой и неживой природы, лесопарки, типичные или редкие ландшафты. Регулирование их охраны и использования осуществляется на основе Федерального закона «О

природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ и Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ.

К охраняемым природным объектам относится также окружающая человека среда — часть природной среды, преобразованная в результате деятельности человека (города и другие населенные пункты, промышленные, сельскохозяйственные зоны и др.). Окружающая среда здесь понимается в узком значении как среда обитания человека, где осуществляется его жизнедеятельность, в отличие от окружающей среды в широком смысле, которая охватывает как природу, так и среду обитания человека.

Природные объекты следует отличать от природных ресурсов. Природный объект — обособленная часть природы (например, водоем, лесной массив). Природный ресурс — источник удовлетворения какой-либо потребности за счет использования какого-либо природного объекта (например, водоем, древесина). Объект — форма; ресурс — его содержание.

Природные ресурсы подразделяются на:

- исчерпаемые и неисчерпаемые;
- возобновляемые и невозобновляемые.

К исчерпаемым ресурсам относятся лесные, земельные, водные, минеральные, фаунистические. Неисчерпаемые ресурсы практически неиссякаемы — солнечные, климатические, энергетические, геотермальные.

Подразделение ресурсов на возобновляемые и невозобновляемые имеет значение для регулирования обязанности природопользователя по воспроизводству природных ресурсов. Теоретическое и практическое значение имеет соотношение природного объекта и природного ресурса. В одном и том же природном объекте могут быть два или несколько видов природных ресурсов. Например, лес как природный объект представляет собой совокупность природных ресурсов разного вида — древесины, живицы, лесных материалов, кормовых

угодий, грибов, ягод, плодов, лекарственных растений, технического сырья, смолы, дегтя, животного мира, кислорода и т.п. Потребление каждого из названных видов лесных ресурсов неизбежно отражается на состоянии природного объекта в целом. Рубка деревьев уменьшает защитные свойства леса. Переуплотнение лесной площади посещением туристов, других граждан постепенно приводит к истощению лесных массивов. Отсюда рациональное использование лесных ресурсов способствует охране леса в целом как природного объекта.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002 г.) определил следующий перечень объектов, подлежащих особой охране:

- объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия;
- государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- государственные природные заказники;
- памятники природы;
- национальные, природные парки;
- дендрологические парки, ботанические сады;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты;
- исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации;
- объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение;
- континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации;
- редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.

Объектами экологического права является сама окружающая среда, а также экологические права человека. Человек — со-

ставная часть природы и объект экологического права. Конечная цель охраны окружающей природной среды — сохранение человека как биологического и социального существа. Без человека именно в этом соединении нет никакого смысла охранять природу и ее богатства. Из ст. 42 Конституции РФ и ст. 11 ФЗ «Об охране окружающей среды» следует, что экологические права граждан подразделяются на две группы:

1) право человека на чистую, здоровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду;

2) право гражданина на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды, вызванного антропогенным влиянием человека.

Право на жизнь и здоровье и связанная с этим охрана непререкаемых человеческих ценностей относится к числу естественных прав человека, возникающих в результате его рождения и прекращающихся после его смерти. Обеспечение экологических прав человека гарантируется ФЗ об охране окружающей среды: системой нормирования качества окружающей среды, где устанавливаются предельные нормы воздействия на природу и человека; экологической экспертизой и экологическим контролем выполнения этих нормативов: мерами административного и уголовного наказания в сочетании с экономическим стимулированием охраны окружающей природной среды.

Под содержанием экологического правоотношения понимаются права и обязанности участников правоотношения по использованию и охране природной среды, а ими могут быть:

– природопользователи — носители прав и обязанностей по рациональному использованию природных ресурсов и охране природной среды;

– органы представительной и исполнительной власти, специально уполномоченные органы государства, имеющие право на регулирование, использование природных ресурсов и на контроль за охранной природной среды;

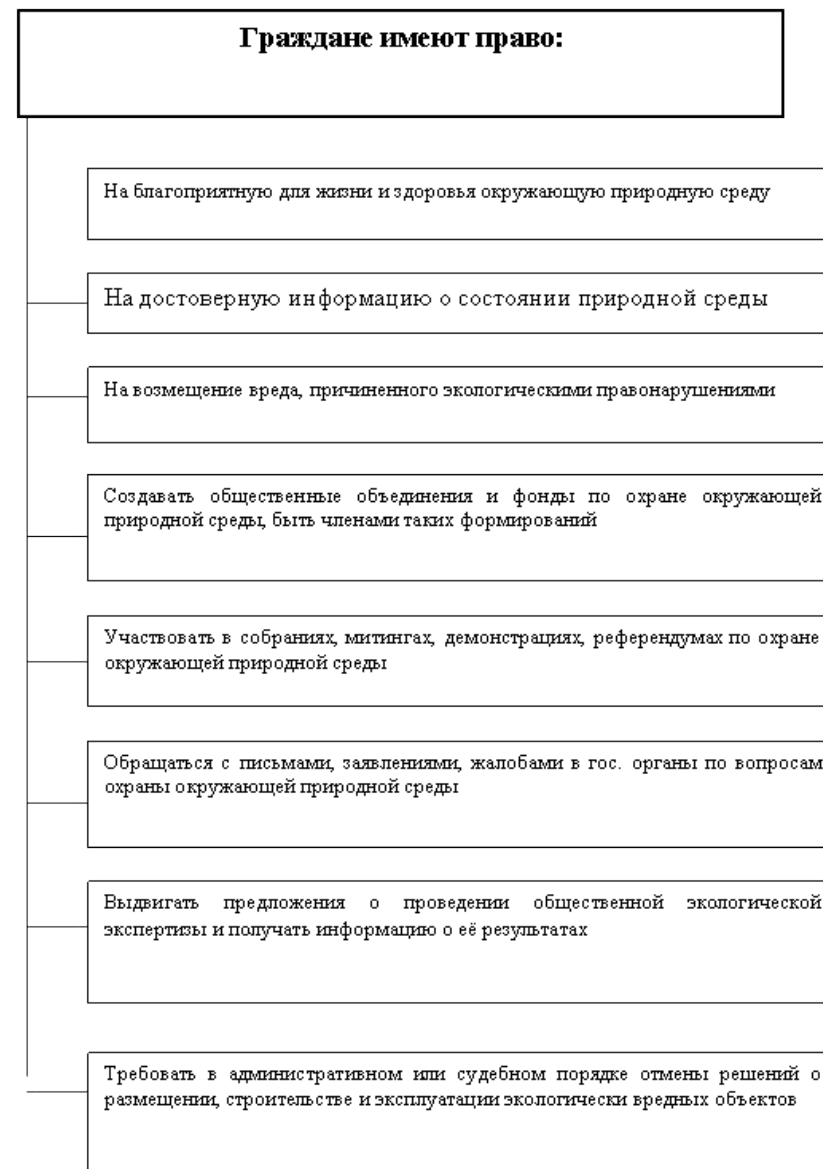


Рис. 3. Основные права граждан на использование ресурсов природы

– общественные объединения экологического профиля, наделенные правом участия в экологических правоотношениях и правом общественного контроля за выполнением экологических предписаний;

– органы судебно-прокурорского надзора, осуществляющие надзор за законностью экологических правоотношений.

Особенности содержания экологического правоотношения зависят и от того природного объекта, по поводу которого оно возникает и развивается. В этом аспекте различают права и обязанности в земельном, водном, горном, лесном правоотношениях, связанных с использованием и охраной соответственно земель, вод, гор, лесов.

Особо выделяются отраслевые права и обязанности, направленные на защиту отдельных природных объектов. Но наряду с отраслевыми существуют комплексные полномочия, устанавливающие права и обязанности относительно охраны всей природной среды. Носителями таких полномочий выступают специальные органы государства по охране природной среды (например, Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов) и хозяйствующие субъекты — природопользователи, использующие природу для своих практических задач.

## **Глава 4**

### **Источники экологического права**

Эколого-правовые нормы, институты и экологическое право как отрасль права являются содержанием эколого-правового регулирования. Для того чтобы это содержание ежедневно реализовывалось в практику, необходимо придать этому содержанию эффективную форму. Такой формой и являются источники экологического права.

Источники экологического права представляют собой нормативно-правовые акты, содержащие эколого-правовые нормы. Они должны отвечать следующим требованиям:

– иметь объективно выраженную форму — форму документа, издаваемого соответствующим компетентным органом;

– не всякий документ может быть признан нормативным правовым актом, а лишь такой, который принят уполномоченным на то государственным органом либо негосударственной организацией, которой делегированы права на принятие данных нормативных правовых актов;

– однако и уполномоченные органы государства могут принимать не всякие нормативные правовые акты, а лишь акты такой формы, которая определена законом: Федеральное Собрание — законы и постановления, Президент — указы, Правительство — постановления и распоряжения, министерства и ведомства — приказы и инструкции и т.п. Наконец, для того чтобы тот или иной нормативный акт стал источником экологического права, он должен быть принят в условиях установленной процессуальной формы правотворчества.

Источники экологического права можно классифицировать по следующим основаниям:

1. По юридической силе их можно подразделить на законы и подзаконные нормативные правовые акты:

– законы как источники экологического права представляют собой нормативные акты, принятые высшими органами представительной власти Российской Федерации и субъектов федерации — Федеральным Собранием РФ и законодательными органами республик, краев, областей, автономного округа, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

– подзаконные нормативные акты как источники экологического права представляют собой документы нормативного характера, принятые Президентом РФ, Правительством РФ, а также министерствами и ведомствами как РФ, так и субъектов РФ, органами власти муниципальных образований, а также иными



органами и должностными лицами, имеющими право на принятие данных актов.

2. По предмету правового регулирования: всеобщие, общие и специальные.

*Всеобщие.* Конституция РФ, Уголовный кодекс РФ, Кодекс об административной ответственности и т.п., т.е. нормативные правовые акты, устанавливающие основы всех общественных отношений в той части, где содержатся правовые нормы, регулирующие отношения в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования. *Общие:* нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие наиболее общие экологические отношения (Закон ООПС, Закон об экологической экспертизе и др.). *Специальные:* нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие отдельный вид экологических отношений (Закон о геодезии и картографии, Закон о недрах и др.).

3. По направленности правового регулирования все источники можно подразделить на материальные и процессуальные.

Материальные источники имеют предметом своего регулирования экологические общественные отношения, складывающиеся по поводу использования тех или иных природных объектов и их охраны.

Процессуальные источники в отличие от материальных направлены на процедуру обеспечения охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и являются формой ее обеспечения.

4. По способу систематизации — на кодифицированные и некодифицированные.

К кодифицированным относятся нормативные акты, в которых в ходе правотворческой деятельности произведена систематизация нормативного материала и он приведен в соответствие с системой регулируемых общественных отношений. Такие нормативные правовые акты отличаются высоким качеством и, как правило, являются главными в той или иной отрасли права.

Подавляющее большинство эколого-правовых нормативных актов относится к числу некодифицированных, которые регулируют отдельные сферы охраны природной среды. Систематизация таких нормативных актов осуществляется на практике, как правило, в форме инкорпорации, т.е. объединения их в каком-либо издании по предметному признаку без изменения формы самих нормативных правовых актов. Характеризуя источники экологического права, необходимо отметить, что п. «д» ст. 72 Конституции РФ относит регулирование экологических правоотношений к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Отсюда следует, что субъекты РФ могут иметь свое экологическое законодательство. В настоящее время дело обстоит именно таким образом.

Систему источников экологического права образуют: Конституция РФ, международные договоры РФ, законы РФ, федеративные договоры РФ, нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, законодательные и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, ведомственные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, локальные акты, правовой обычай (рис. 5).

Источники экологического права:

- Конституция Российской Федерации.
- Федеративные договоры.
- Нормативные правовые акты министерств и ведомств.
- Указы и распоряжения Президента РФ.
- Постановления и распоряжения Правительства РФ.
- Конституции, законы, иные нормативные правовые акты субъектов РФ.
- Законы (конституционные и федеральные).
- Международные договоры РФ, общепризнанные принципы международного права.
- Нормативные правовые акты органов местного самоуправления.
- Локальные нормативные правовые акты.
- Правовой обычай.

Конституцией закрепляются права и свободы человека и гражданина, гарантии их соблюдения и защиты, заложены основы правовой системы, основы организации и пределы государственной власти. Роль федеральных конституционных законов заключается в прямой реализации конституционных положений и регулировании наиболее важных сфер деятельности. Именно поэтому по юридической силе федеральные конституционные законы выше федеральных законов.

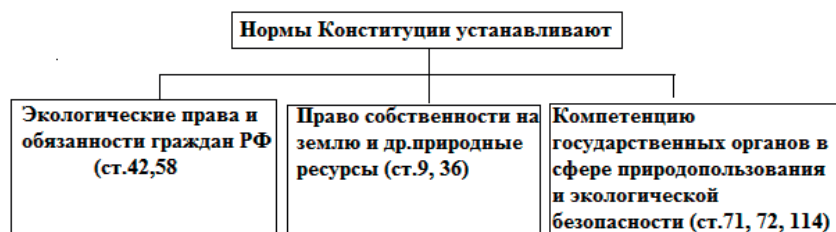


Рис. 5. Нормы Конституции РФ

В Конституции России как источнике экологического права можно выделить две группы норм:

- общего характера, важные с точки зрения последовательного обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования;
- экологические — непосредственно регулируют экологические отношения.

Федеральные законы, регулирующие общественные отношения в области охраны окружающей среды и природопользования, являются одними из основных источников экологического права: Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ, Водный кодекс от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ, ФЗ от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Земельный кодекс от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ, ФЗ от 10.07.2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабили-

Конституция Российской Федерации (пример)

Характер норм	Статья Конституции	Содержание
Нормы общего характера	Ст. 2	Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства
	Ст. 7	Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека
	Ст. 8	В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности
	Ст. 17	В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией
	Ст. 130	Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью
Экологические нормы	Ст. 9	Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности
	Ст. 36	Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц

Характер норм	Статья Конституции	Содержание
	Ст. 42	Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением
	Ст. 58	Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам
	Ст. 71	В ведении Российской Федерации находятся: е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации
	Ст. 114	Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии

тации радиационно загрязненных участков территории», ФЗ от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», ФЗ от 15.07.2000 г. № 99-ФЗ «О карантине растений», ФЗ от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», ФЗ от 01.05.1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкала», ФЗ от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ФЗ от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», ФЗ от 19.07.1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», ФЗ от 10.01.1996 г. № 4-ФЗ

«О мелиорации земель», ФЗ от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», ФЗ от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», ФЗ от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», ФЗ от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», ФЗ от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и др.

Значительную роль в регулировании отношений, в том числе в сфере охраны окружающей среды, играют также указы и распоряжения Президента РФ. Так, особое место занимает указ Президента РФ от 04.02.1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», указ Президента РФ от 20.04.1995 г. № 389 «О дополнительных мерах по усилению контроля за выполнением требований экологической безопасности при переработке отработавшего ядерного топлива». Указом Президента от 10.10.1995 г. № 1032 была утверждена «Федеральная целевая программа государственной поддержки государственных природных заповедников и национальных парков на период до 2000 года».

Значительную роль как источников экологического права играют нормативные правовые акты Правительства РФ: постановление Правительства РФ от 27.01.2009 г. № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)», постановление Правительства РФ от 10.01.2009 г. № 18 «О добычи объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты», постановление Правительства РФ от 24.12.2008 г. № 994 «Об утверждении положения об осуществлении государственного мониторинга водных биологических ресурсов и применении его данных», постановление Правительства РФ от 24.12.2008 г. № 1017 «О добыче (вылове) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биологических ресурсов», поста-

новление Правительства РФ от 25.09.2008 г. № 716 «О должностных лицах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральных государственных инспекторов в области охраны окружающей среды)», постановление Правительства РФ от 23 июля 2007 г. № 469 «О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей», постановление Правительства РФ от 30 июня 2007 г. № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах», постановление Правительства РФ от 29 июня 2007 г. № 414 «Об утверждении Правил санитарной безопасности в лесах», постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 881 «О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты», постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле» и др.

*Распоряжения Правительства Российской Федерации* обеспечивают проведение в Российской Федерации государственной политики в области экологии. Так, распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р была одобрена Экологическая доктрина Российской Федерации, являющаяся важнейшим документом, отражающим идеологию государства и общества, сориентированным на повышение экономической ценности природных ресурсов. В основу Экологической доктрины положены рекомендации и принципы экологического права, изложенные в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро), регулирующих необходимые объекты экологических правоотношений

*Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти* издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных орга-

нов исполнительной власти в пределах их компетенции. На федеральные министерства возложены функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию.

На федеральные службы — функции контроля и надзора, на федеральные агентства — функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

В рамках российского законодательства ведущую роль в системе исполнительной власти играет Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Министерство самостоятельно осуществляет правовое регулирование, разрабатывает и представляет в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента РФ и Правительства России по следующим вопросам:

- геологическое изучение, рациональное использование и охрана недр;
- использование, охрана, защита лесного фонда и воспроизводство лесов;
- использование и охрана водных объектов;
- эксплуатация водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений) и обеспечение их безопасности;
- охрана, использование и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания;
- особо охраняемые природные территории;
- охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- охрана атмосферного воздуха;
- обращение с отходами производства и потребления (за исключением радиоактивных);
- совершенствование экономического механизма регулирования природопользования и охраны окружающей среды.

*Нормативными правовыми актами* являются постановления глав муниципалитетов, районов, городов, сел и поселков, специальных территорий, закрытых территориальных образований. Данные документы являются частью системы источников экологического права РФ. Все они устанавливают обязательные нормы права для населения самоуправляемых территорий, учреждений и организаций, осуществляющих свою деятельность в пределах этих территорий, и отражают разнообразие методов и форм развития местного самоуправления в России.

В системе источников экологического права широко представлены *локальные нормативные правовые акты*, которые принимаются работодателем, руководителем организации, рассчитаны на многократное использование и распространяются на работников данной организации. В их числе Правила внутреннего трудового распорядка, Инструкции по охране труда и др. документы, отражающие отношения с природными объектами, охраной окружающей среды и созданием благоприятных условий для труда работников.

*Правовой обычай* — это исторически сложившееся путем многократного повторения правило поведения, которое взято под охрану государством и также является источником экологического права. Обычаи складываются в процессе жизнедеятельности общества. Если они получают признание государства и обеспечиваются его принудительной силой, то становятся правовыми обычаями. В некоторых странах Азии, Африки, с определяющими религиозными устоями и исторически сложившимися местными традициями, роль правовых обычаев достаточно сильна в обществе при решении многих вопросов, в т.ч. в отношениях с природой. В РФ это обстоятельство, например, учитывается при рассмотрении вопросов охраны природы в местах проживания малочисленных народов Севера и Дальнего Востока.

Судебные решения (Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Верховного Суда РФ) не являются источниками экологического права, но имеют большое значение

для правоприменения, поскольку обязательны для исполнения судами.

Задачами экологического законодательства Российской Федерации являются: регулирование отношений в сфере взаимодействия общества и природы с целью сохранения природных богатств и естественной среды обитания человека, предотвращение экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, оздоровления и улучшения качества окружающей природной среды, укрепление законности и правопорядка в интересах настоящего и будущих поколений людей. Для формирования полной базы природоохранных нормативных правовых документов федерального уровня и уровня субъектов Федерации, ее анализа, систематизации и сопоставления с действующим федеральным природоохранительным законодательством и ведомственными нормативными актами предлагается ежеквартально представлять в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации тексты изданных иготавливаемых законодательными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации правовых актов по вопросам экологии и регулирования использования природных ресурсов.

## Глава 5

### Право собственности на природные ресурсы

Собственность — это отношения между людьми (группами людей) по поводу присвоения вещей, через эти вещи. Вещь может исчезнуть (быть украдена), но собственность на нее остается, и собственник вправе обратиться за защитой нарушенных прав в соответствующие правоохранительные органы. Главным элементом собственности является присвоенность объекта собственности конкретным лицом и поэтому определяющим в собственности является субъект. По субъекту формы собствен-



ности подразделяются на государственные, муниципальные, частные и иные (ст. 9 Конституции РФ).

Говоря о формах собственности на природные ресурсы, установленные ч. 2 ст. 9 Конституции РФ, следует отметить, что право собственности на природные ресурсы в сравнении с другим имуществом имеет ряд особенностей и ограничений, о чем говорится в ст. 36, ч. 2 Конституции РФ. Параметры, ограничивающие свободу осуществления правомочий собственника на природные ресурсы, следующие:

- необходимость соблюдения экологических требований;
- необходимость защиты прав и законных интересов других лиц;
- необходимость законодательного ограничения права собственности на природные ресурсы в социальных целях, в силу того что земля и иные природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Конституция предполагает возможность иметь указанные объекты в собственности государства, муниципальных образований, частных лиц, а также дает возможность их перехода от одних собственников к другим, таким образом осуществляется оборот земельных участков и участков недр. Этот оборот ограничен в общественных, публичных интересах, а также ограничено содержание прав всякого природопользователя. Статья 129 Гражданского кодекса РФ от 30 ноября 1994 г. № 56 (с изм. и доп., с 01.03.2013) предусматривает, что любое ограничение оборотоспособности должно осуществляться в порядке, предусмотренном законом. Из всех объектов гражданских прав, которые могут быть ограничены в своей оборотоспособности, ГК РФ особо выделил землю и другие природные ресурсы: указанные объекты «могут отчуждаться или другим способом переходить от одного лица к другому только в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах» (ч. 3 ст. 129 ГК РФ). В соответствии с указанными актами в Рос-

сийской Федерации была введена новая система собственности. Так, если по прежнему законодательству единым и неделимым собственником земли, недр, лесов, вод и других природных объектов было государство в лице Союза ССР (даже союзные республики не были субъектами этого права), то по новому законодательству земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ).

Новое земельное законодательство («Земельный кодекс РФ» от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 05.04.2013 с изменениями, вступившими в силу с 19.04.2013), в отличие от прежнего, распределило земельную собственность по государственным уровням: федеральная собственность, собственность других субъектов федерации и муниципальная. Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. «О федеральных природных ресурсах» сделана попытка в соответствии с действующим законодательством осуществить разграничение государственной собственности на природные ресурсы, определив в составе земель, вод, лесов, недр, ресурсов животного и растительного мира федеральные природные ресурсы, исходя из принципа их общегосударственного значения, и собственность субъектов федерации.

Установлено, что к федеральным природным ресурсам могут относиться:

- земельные участки и другие природные объекты, предоставляемые для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государственных границ, а также осуществления других функций, отнесенных к ведению федеративных органов государственной власти;
- земельные участки, занятые федеральными энергетическими, транспортными и космическими системами, объектами ядерной энергетики, связи, метеорологической службы, историко-культурного и природного наследия, а также другими объектами, находящимися в федеральной собственности;

– земельные участки, водные и другие природные объекты федеральных государственных природных заповедников, национальных природных парков, государственных природных заказников, курортных и лечебно-оздоровительных зон, других особо охраняемых природных территорий федерального значения;

– виды растений и животных, занесенных в Красную книгу РФ;

– виды животных, ценных в хозяйственном отношении и отнесенных к особо охраняемым, естественная миграция которых проходит по территории двух и более субъектов РФ, а также животные, отнесенные к видам, подпадающим под действие международных договоров;

– месторождения полезных ископаемых, имеющих общегосударственное значение;

– водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов Российской Федерации, а также пограничные и трансграничные водные объекты;

– иные природные ресурсы по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти РФ и органов государственной власти республик в составе РФ, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Под понятием права собственности на землю и другие природные объекты понимается:

– совокупность правовых норм, регулирующих данный вид собственнических отношений, которые закреплены в ст. 8, 9, 35, 36, 72 Конституции РФ, в ГК РФ и других правовых актах;

– совокупность правомочий лица по владению, пользованию и распоряжению объектом собственности в пределах, установленных законодательством;

– правоотношение, возникающее между собственником и иными лицами, как собственниками, так и не являющимися собственниками, а это значит, что право собственности имеет структуру, сходную со структурой любого правоотношения.

Структура любого регулятивного правоотношения включает в себя три основных элемента: объект правоотношения, субъект правоотношения и содержание правоотношения.

В правоотношениях обычно имеются два объекта. Применительно к экологическому правоотношению — это природный объект (непосредственно объект правового регулирования) и второй объект, имеющий две стороны:

1) интерес природопользователя в достижении своих целей;

2) общегосударственная цель в улучшении природных объектов и в недопустимости причинения им вреда.

Внутренним признаком природного объекта является совокупность его свойств, которую можно подразделить на три элемента:

1) свойства природного объекта — типичные и устойчивые для данного типа объектов признаки. Например, всем землям присуще наличие почвенного плодородного слоя, некоторым природным объектам присуща особая научная ценность (земли заповедные, некоторые воды обладают лечебными свойствами и т.п.);

2) состояние природных объектов — изменения, вызванные в них в результате природной и хозяйственной деятельности (засоренность сельскохозяйственных угодий камнями, санитарное состояние леса, засоренность водоемов затонувшей древесиной и т.п.);

3) природные процессы, происходящие в природном объекте (например, ветровая и водная эрозия почв, засоление, заболачивание почв, процессы, протекающие в недрах, период сокодвижения в деревьях лесов и т.п.). Внешним признаком природного объекта является наличие его экосвязей с другими природными объектами и с экологической системой в целом.

Объектами права частной, государственной, муниципальной и других форм собственности на природные объекты являются:

1) отдельные природные объекты (земля, недра, леса и т.п.);

2) только те, которые предусмотрены в законе (не являются объектами экологической взаимосвязи, ветровая энергия, солнечная энергия);

3) при условии, если они находятся в экологической связи с окружающей природной средой. Например, воду в водопроводе, древесину на предприятии, полезные ископаемые в промышленной переработке и т.п. нельзя считать находящимися в экологической взаимосвязи с природой. Они переходят в разряд имущества, становясь объектами гражданского права.

Природные объекты должны находиться в пределах государственных границ и континентального шельфа России и в исключительной экономической зоне РФ.

Субъектами права частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на природные ресурсы являются народы России, проживающие на соответствующей территории, где земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа их жизнедеятельности. В Конституции РФ (ст. 9) земля и другие природные ресурсы объявлены основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Включение народов России в отношения собственности на природные объекты создало юридические предпосылки гармонизации интересов народов страны: исключается возобладание интересов одного народа над интересами другого и над интересами народов России в целом.

Содержание права государственной и иных форм собственности на землю и иные природные объекты выражается в трех правомочиях: праве владения, праве пользования и праве распоряжения.

Право владения природными объектами предполагает обладание ими, фактическое господство над ними, удержание в обладании. Например, российское государство обладает правом владения в экономической зоне, внешняя граница которой находится на расстоянии 200 морских миль, отсчитываемых от тех

же исходных линий, что и территориальные воды (территориальное море) Российской Федерации. В этой находящейся далеко за пределами государственных границ территории Россия вправе лишь осуществлять определенные виды природопользования — использование дикой фауны и т.п.

Владея землей и другими природными объектами, государство вправе ограничить либо запретить доступ граждан или организаций на данный природный объект или определенные виды их хозяйственной деятельности. Например, для обеспечения режима заповедников, национальных и дендрологических парков, ботанических садов, заказников, памятников природы государство может учредить охранные зоны с запрещением на землях этих зон определенных видов деятельности. На территории государственных заповедников запрещаются все виды лесопользования, заготовки сена, лекарственных растений, цветов и т.п.

Право пользования землей и природными объектами составляет второе самостоятельное правомочие собственника данных объектов и выражается в хозяйственной и иной их эксплуатации. Право пользования землей и природными объектами осуществляется с соблюдением определенных правил, основополагающая конструкция которых введена ФЗ РФ «Об охране окружающей среды» (2002) и которые конкретизируются в кодексах и законах Российской Федерации.

За соблюдением этих правил в Российской Федерации осуществляется специальный экологический контроль специально уполномоченными на то государственными органами и непрерывное наблюдение за результатами природопользования в экосистеме страны (служба мониторинга). Таким образом, право пользования землей и другими природными объектами имеет две основные стороны: установление для природопользователей определенных правил эксплуатации природных объектов при непрерывном государственном контроле за

**Формы собственности на природные ресурсы  
в Российской Федерации**

Природные ресурсы	Формы собственности		
	государственная	муниципальная	частная
Земля	Земельные участки, признанные таковыми федеральными законами, право государственной собственности (федеральной и субъектов РФ) на которые возникло в результате ее разграничения; приобретенные по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством	Земельные участки, признанные таковыми федеральными законами и законами субъектов РФ, право муниципальной собственности на которые возникло в результате ее разграничения; приобретенные по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством	Земельные участки, приобретенные физическими и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным земельным и гражданским законодательством
Недра	Государственный фонд недр РФ, все недра, расположенные в пределах границ РФ	Только добытые из недр полезные ископаемые	
Водные объекты	В федеральной собственности находятся все водные объекты, кроме прудов и обводненных карьеров в границах земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ	Пруды и обводненные карьеры в границах земельных участков, находящихся в муниципальной собственности	Пруды и обводненные карьеры в границах земельных участков, находящихся в частной собственности

*Продолжение табл. 3*

Природные ресурсы	Формы собственности		
	государственная	муниципальная	частная
Лесные ресурсы	Лесные участки, находящиеся на землях лесного фонда	Возможно отнесение лесных участков, находящихся на иных категориях земель	
Животный мир и водные биологические ресурсы	Все объекты животного мира; водные биоресурсы, обитающие в водных объектах, находящихся в федеральной собственности, а также в собственности субъектов РФ	Водные биоресурсы, обитающие в водных объектах, находящихся в муниципальной собственности	Водные биоресурсы, обитающие в водных объектах, находящихся в частной собственности
Атмосферный воздух	Не может быть объектом права собственности		
Особо охраняемые природные территории	Особо охраняемые природные территории федерального и регионального значения	Особо охраняемые природные территории местного значения	

их соблюдением и взимание доходов с природопользователей, полученных в ходе использования природных объектов, через систему налоговых и рентных платежей. Юридический статус объекта, назначаемый государством как собственником, имеет две стороны: категоризация объекта по основному целевому назначению и определение непосредственного целевого назначения природного объекта при передаче его в собственность, во владение, пользование или аренду конкретному лицу (гражданину, организации).

Категоризация природных объектов имеет место в отношении практически всех природных объектов: земли подразделены на семь категорий; полезные ископаемые — на две категории (общераспространенные и не относящиеся к таковым); водные объекты категоризированы в зависимости от пригодности для питьевых и бытовых нужд населения, для лечебных, различных народнохозяйственных целей и т.п. Категоризация природных объектов является первым этапом распоряжения природными объектами, и на этом этапе распорядительное действие собственника как бы ставит общегосударственный интерес над ведомственным.

Вторым этапом распоряжения природными объектами является распределение и перераспределение их между собственниками, владельцами, пользователями и арендаторами. Он может иметь следующие разновидности:

а) процесс предоставления природных объектов в собственность, аренду и пользование, осуществляемый с соблюдением установленных законом процедур (предварительные изыскания, согласования, рассмотрение дел о предоставлении объекта и т.п.);

б) процесс изъятия природных объектов, осуществляемый также с соблюдением определенных правил (установление факта, дающего право на изъятие природного объекта, оформление дела по изъятию, исполнение решений по изъятию природного объекта);

в) процесс обмена природными объектами между собственниками, пользователями и арендаторами и возникающее в связи с этим переоформление титулов владения объектом, расчетов между субъектами права природопользования и т.п. Последнее допустимо лишь при решении уполномоченных на то органов.

В новых условиях существования нескольких форм собственности на землю и другие природные объекты эти правомочия характеризуются определенными специфическими особенностями:

а) правомочия должны осуществляться в соответствии с российским законодательством, республиканскими нормативными актами и другими правовыми актами других субъектов Федерации, которые не должны противоречить им;

б) правомочия собственников природных ресурсов и других природных объектов могут осуществляться от имени собственников их региональными органами. Эти правомочия указанными органами осуществляются через соответствующие функции.

Владение, пользование и распоряжение природными объектами как правомочие собственности осуществляются собственником с учетом не только природных объектов, но и всей экологической системы, поскольку прямо или косвенно экосистемы находятся в сфере отношений государственной и иных форм собственности на природные объекты.

Система отношений государственной и иных форм собственности складывается под влиянием двух основных тенденций: интересов государства в максимальной эффективности производства и сохранности природных объектов страны в целом. Комплекс природных объектов страны рассматривается законодательством с трех основных позиций: как целостный интегрированный объект, как определенные части этого целостного интегрированного объекта, обладающие определенной самостоятельностью, и как индивидуальные природные объекты, обладающие относительной самостоятельностью (ФЗ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).



Охраняемые законом обособленные части экосистемы страны составляют как бы второй уровень правового регулирования, который должен осуществляться не в ущерб первому. Так, если горные работы, допустимые к проведению в первой зоне курортов, наносят вред окружающей природной среде, то они должны быть прекращены.

Третьим уровнем правового регулирования являются природные объекты, обладающие индивидуальной самостоятельностью. Так, земля не может быть сравнима с водами, атмосферный воздух — с лесами, недрами, животным миром и т.п. Данные природные объекты в законе фигурируют как объекты государственной собственности, по поводу регулирования каждого из них имеются нормативные правовые акты. Природные объекты при таком подходе обретают статус природных ресурсов, которые можно подразделить на:

а) возобновимые природные ресурсы, которые имеют относительно упрощенный порядок разрешения их использования. Так, для лесорубочных работ достаточно лесорубочного билета (ордера); для рыбной ловли — соблюдения предельных норм вылова рыбы; для охоты — общего права на охоту и т.п.;

б) невозобновимые природные ресурсы, для которых характерен более жесткий порядок предоставления в собственность, владение, пользование или аренду. Так, для получения права добычи полезных ископаемых, не относящихся к общераспространенным, необходимо получить горный отвод, а если они добываются открытым способом, то и земельный отвод и акт на землепользование;

в) относительно возобновимые природные ресурсы, создающиеся только естественным путем, но за довольно длительный промежуток времени. Так, для воссоздания почвенного покрова толщиной до 25 см требуется до 10 тыс. лет, почти аналогичный промежуток времени необходим и для воссоздания общераспространенных полезных ископаемых (песок, глина и др.).

Относительно возобновимые природные ресурсы имеют менее жесткий режим условий предоставления в собственность, владение, пользование, однако не такой, как у возобновимых ресурсов. Так, право на пользование общераспространенными полезными ископаемыми возникает одновременно с правом собственности, владения, пользования земельным участком, на котором имеются данные залежи, и его аренды. Федеральным законом РФ «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 25 октября 1995 г. установлено, что континентальный шельф включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящихся за пределами территориального моря РФ на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Внешняя граница континентального шельфа находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий ширины территориального моря. Минеральные и живые ресурсы континентального шельфа находятся в исключительном ведении РФ, и распоряжение ими принадлежит Правительству РФ. Указанным Федеральным законом определена компетенция федеральных органов государственной власти на континентальном шельфе (ст. 6). Кроме общих положений, указанный закон содержит: раздел 2 — изучение, разведка и разработка минеральных ресурсов; раздел 3 — изучение и использование живых ресурсов; раздел 4 — создание искусственных сооружений и прокладка подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе; раздел 5 — морские научные исследования; раздел 6 — защита и сохранение минеральных и живых ресурсов, захоронение отходов и других материалов; раздел 7 — особенности экономических отношений при пользовании континентальным шельфом; раздел 8 — обеспечение выполнения настоящего Федерального закона. Единого подхода в решении проблемы собственности на природные ресурсы нет.

## Глава 6

### Право природопользования

Природопользование — это использование полезных для человека свойств окружающей природной среды — экологических, экономических, культурных, оздоровительных. Природопользование осуществляется в различных формах — экономической (ведущая форма), экологической, культурно-оздоровительной. В зависимости от наличия соответствующей разрешительной документации выделяют следующую классификацию права природопользования: право общего природопользования и право специального природопользования.

Общее природопользование не требует специального разрешения, а осуществляется человеком в силу принадлежащих ему естественных прав, возникающих в результате его рождения и существования: пользование атмосферным воздухом, водой для питьевых, коммунально-бытовых и лечебно-оздоровительных нужд и т.д. Так, к примеру, сбор ягод, грибов, орехов гражданами в лесу для личного пользования является общим правом природопользования и для этого не требуется получения каких-либо документов, а вот использование земельного участка для строительства уже требует получения документов как на земельный участок, так и на возведение здания, строения, сооружения.

Специальное природопользование реализуется гражданами и хозяйствующими субъектами на основе разрешений компетентных органов государства, носит целевой характер и по видам используемых объектов подразделяется на:

- землепользование;
- пользования недрами;
- лесопользование;
- водопользование;
- пользование животным миром (дикими животными, птицами и рыбными запасами);
- использование атмосферного воздуха.

Необходимо помнить, что специальное природопользование связано с потреблением природного ресурса. В этой части оно соотносится через правовое регулирование с отраслевым природноресурсовым законодательством — Водным кодексом (03.06.2006), Земельным кодексом (25.10.2001), Лесным кодексом (04.12.2006), Воздушным кодексом (19.03.1997), ФЗ «О недрах» (21.02.1992), ФЗ «О животном мире» (24.04.1995), ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (02.04.1999) и др. Право специального природопользования возникает на основании лицензии.

Общий порядок предоставления лицензий регулируется Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 № 99-ФЗ, утвердившим Примерный порядок лицензирования отдельных видов деятельности. Лицензия выдается на каждый вид деятельности. Срок ее действия один год. По отдельным видам в силу экологических требований, местоположения и других факторов количество лицензий может ограничиваться. Лицензии выдаются по заявкам соискателей и на конкурсной основе. Несоблюдение порядка пользования лицензией, передача ее другим лицам, нарушение санитарных, экологических правил могут повлечь за собой лишение лицензии по постановлению органа, выдавшего лицензию. Отказ в выдаче лицензии, лишение права на лицензию могут быть обжалованы в суд, арбитражный суд. Контроль за соблюдением лицензионных условий ведет территориально-отраслевой орган администрации субъектов федерации, городов федерального значения.

Природноресурсовая лицензия — это разрешение на ведение определенного вида деятельности по использованию природного ресурса. Лицензия выполняет две функции: контроля за законностью, рациональностью деятельности по использованию природного ресурса и соблюдение экологических и санитарных норм и нормированного потребления природного ресурса. Лицензирование — это проявление административно-правового метода регулирования экологических отношений путем запре-

та, разрешения, уполномочия. Сущность лицензирования на природопользование имеет три признака:

- 1) она является актом собственника природного ресурса либо его владельца;
- 2) формой проявления государственного контроля за рациональным использованием природного ресурса;
- 3) средством регулирования рационального природопользования.

Предмет лицензии в области природопользования — природный ресурс, предназначенный для использования. В зависимости от предмета лицензироваться могут ресурсы:

- экономические (заготовка древесины, добыча полезных ископаемых) или экологические, предназначенные для защиты природы и человека (разрешение на выброс, сброс, захоронение вредных веществ);
- оздоровительные ресурсы природы (разрешение на пользование лечебными свойствами природной среды);
- культурные (например, разрешение на археологические разработки).

Для лицензии характерно, что она выдается уполномоченным органом экологического управления. Такими органами являются Минприроды России, его территориально-отраслевые органы в республиках, краях, областях, городах и районах. Компетенция этих органов на лицензирование определяется видом природного ресурса, относительно которого выдается лицензия. Известно свыше 30 видов деятельности и услуг, связанных с выдачей лицензии в области природопользования.

В соответствии со статьей 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», перечень видов деятельности, на которые требуются лицензии в области природопользования и охраны природы, включает:

- эксплуатацию химически опасных производственных объектов;

- производство лекарственных средств;
- деятельность в области использования возбудителей инфекционных заболеваний человека и животных;
- деятельность по обезвреживанию и размещению отходов I–IV классов опасности;
- деятельность в области гидрометеорологии и в смежных с ней областях;
- деятельность в области использования источников ионизирующего излучения.

Лицензия на использование земель выдается администрацией района, города в виде земельно-отводного акта на основе решения администрации о предоставлении земель определенному субъекту или продаже земельного участка на основе договора купли-продажи по результатам конкурса, аукциона и т.д. Земельный акт об отводе выдается для использования земель строго по целевому назначению — ведения сельскохозяйственного производства, крестьянского хозяйства, подсобного личного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, городского хозяйства, лесного хозяйства, водного хозяйства, строительства и эксплуатации зданий и сооружений, разведки и добычи полезных ископаемых, для организации особо охраняемых территорий и объектов.

Лицензия на использование недр выдается в соответствии с ФЗ РФ «О недрах» и Указом Президента РФ, право на пользование недрами может быть предоставлено на условиях соглашения инвестору — юридическому лицу, в том числе иностранному, или группе юридических лиц с созданием или без создания нового юридического лица.

Лицензия на специальное водопользование и обособленное водопользование выдается территориальным органом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Указанные лицензии предоставляют право водопользователю на пользование водным объектом в определенных границах, в соответствии с указанной целью, на установленный срок при

соблюдении требований и условий, предусмотренных в лицензии. Согласно Водному законодательству в лицензировании указываются: цели пользования, пространство, лимиты, сроки, условия платежей, требования рационального использования и охраны.

По водным объектам федерального значения лицензия выдается органами федерации, по объектам республиканского, областного, краевого значения — соответственно исполнительными и специальными органами республики, края, области, автономного образования. По объектам местного значения лицензирование осуществляется исполнительными местными и специальными органами города, района.

Лицензия на использование лесов. В Основах лесного законодательства РФ указаны два вида лесопользования: основное и побочное. Основное — заготовка древесины и живицы; побочное — сбор ягод, грибов, орехов и иных плодов, сенокошение, пастьба скота, заготовка лекарственного сырья, раскорчевка пней и т.д. Такое деление важно для характеристики лицензионного порядка в лесном хозяйстве. Основное лесопользование в виде заготовки древесины производится в плановом порядке. Лесорубочный билет — это разновидность лицензии, применяемой в лесном хозяйстве. В нем указывается объем древесины, подлежащей вырубке, вид разрешенной рубки, породы деревьев, место, сроки начала и завершения работы. Другой разновидностью лицензии в лесном хозяйстве является лесной билет, который выдается на заготовку живицы, а также на лесные побочные пользования, на которые требуется специальное разрешение.

Лицензия на использование животного мира. Закон РФ «О животном мире» определяет следующие виды лицензий — долгосрочная, именная разовая и распорядительная. Долгосрочная лицензия — специальное разрешение на осуществление хозяйственной и иной деятельности, связанной с использованием и охраной объектов животного мира. Именная разовая лицензия — специальное разрешение на однократное использование

определенных объектов животного мира с указанием места и срока его действия, а также количества допустимых к использованию объектов животного мира. Распорядительная лицензия — специальное разрешение, предоставляющее право определенным в нем лицам в установленном порядке распоряжаться объектами животного мира. В законе указаны следующие виды пользования животным миром — охота, рыболовство, использование продуктов жизнедеятельности и полезных свойств животных, пользование животным миром в научных, культурно-просветительных, воспитательных, эстетических целях. Все они охватываются лицензированием. Лицензии на их пользование выдают органы охраны и использования животного мира, в частности, по диким животным — органы охоты, по рыбам — органы рыбнадзора.

Лицензирование на использование атмосферного воздуха. Как экологический ресурс воздух используется при складировании газообразных отходов или выбросов вредных веществ и их примесей. Суть этой системы лицензирования выражается в нижеследующем: инвентаризация выбросов вредных веществ производственным объектом; определение на основе действующего ПДК предельно допустимых норм выбросов вредных веществ для объекта; установление суточного, годового лимита выбросов вредных веществ в атмосферу для конкретного объекта; выдача разрешения на выброс, в котором указывается лимит выбросов вредных веществ, норма выбросов вредных веществ, срок действия. Лимиты и нормативы выбросов для объекта устанавливаются органами Минприроды РФ. Их невыполнение или нарушение влечет за собой административную или уголовную ответственность.

Лимиты на природопользование представляют собой установленные предприятиям — природопользователям на определенный срок объемы предельного использования (изъятия) природных ресурсов, выбросов и сбросов в окружающую природную среду загрязняющих веществ и размещения отходов

производства. Они устанавливаются для предприятий — природопользователей государственными органами охраны окружающей природной среды с учетом необходимости поэтапного достижения нормативных объемов использования (изъятия) природных ресурсов, предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и нормативных объемов размещения отходов производства с учетом экологической обстановки в регионе.

Природопользование осуществляется в двух направлениях: изъятие природного вещества из природы; внесение антропогенного вещества в природу. Отсюда лимитирование природопользования подразделяется на два вида: 1) предельно допустимые нормы изъятия, выемки природного вещества из природной среды; и 2) предельно допустимые нормы выбросов, сбросов вредных веществ в природную среду, размещение отходов.

Сейчас установлены нормы бесплатной передачи земель в собственность граждан для ведения сельского подсобного хозяйства, жилищного строительства, садоводства; по водным объектам применяются утвержденные органами водного хозяйства лимиты потребления вод для орошаемого земледелия, для животноводческих комплексов, для промышленного потребления, при эксплуатации систем коммунального водоснабжения и канализации — в области охраны, использования и воспроизводства лесов центральным лимитирующим показателем служила расчетная лесосека, определяющая равенство между количеством ежегодного прироста леса и вырубаемой в порядке заготовок древесины. Кроме того, в лесном хозяйстве действуют и другие лимитные показатели, устанавливаемые органами лесного хозяйства, — количество граждан на пребывание в лесу, число тех или иных животных, от которых зависит состояние леса (например, лосей, поедающих молодую зеленую поросль, кабанов, подрывающих корни деревьев в поисках плодов, и т.д.); в области охраны и использования животного мира разрабатываются лимиты по отстрелу, отлову животных, лову

рыб и других водных животных. Они утверждают на сезон отдельные периоды охоты или рыболовства, в целом по водоему или охотничьим угодьям, по отдельным лицам или охотничьим, рыбопромысловым хозяйствам.

Цепь установления этих и подобных им лимитов двойная: природоохранительная и экономическая — сбор платы за нормативное и сверхнормативное потребление ресурсов. Средства, полученные от платы за потребление ресурсов, используются на их воспроизводство и рациональное использование; предельно допустимые выбросы, сбросы, размещения вредных веществ также представляют собой вид природопользования.

Данное лимитирование решает природоохранительные задачи путем экономического стимулирования источника загрязнения к сокращению отходов и посредством использования экологических фондов, которые аккумулируют средства, поступающие за выбросы, сбросы вредных веществ.

Длительное время лицензия как акт распорядительного органа власти была единственным документом, регулирующим взаимоотношения сторон. Договор, если он и применялся в немногих случаях, то, как правило, служил средством уточнения взаимоотношения сторон. По мере дальнейшей экономизации охраны окружающей природной среды, более широкого внедрения в экологические отношения экономических методов регулирования отношений договор принимает все более распространенную и самостоятельную форму. Наибольшее развитие получает известный гражданскому праву тип договора — аренда.

Предметом арендных отношений в области природопользования является использование земельных, водных, недренных, лесных, рекреационных и иных ресурсов. По договору аренды природных ресурсов, одна сторона — арендодатель обязуется передать другой стороне — арендатору для хозяйственного целевого использования конкретно определенные виды природных ресурсов (земельные, лесные, водные, охотничьи, рыбохозяйственные, рекреационные, лечебно-оздоровительные) на



установленный договором срок, а арендатор обязуется вносить обусловленную договором арендную плату и соблюдать правила рационального использования и охраны природных ресурсов.

Арендодателем является владелец либо собственник природных ресурсов. Это могут быть федерация, республики, края, области, автономные образования, города и районы (муниципальная собственность). Арендатором в договоре аренды природных ресурсов может быть любое правоспособное юридическое или физическое лицо: государственные, кооперативные, общественные предприятия, организации, граждане, совместные предприятия, международные организации и объединения, ассоциации, крестьянские хозяйства и т.д. Содержанием арендных отношений по данному договору ресурсов являются права и обязанности сторон и, прежде всего, арендатора по экономическому или экологическому использованию природных ресурсов: целевое использование ресурса; рациональное использование ресурса; выполнение обусловленных договором мероприятий по охране и воспроизводству ресурса, пресечению его истощения и разрушения; соблюдение экологических требований; уважение прав и интересов соседних (смежных) природопользователей; возмещение причиненных убытков; своевременная плата за пользование ресурсом. Арендатор несет имущественную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора.

## **Глава 7**

### **Государственное управление в области охраны окружающей среды**

Государственное управление в области охраны окружающей среды является частью социального управления и должно рассматриваться как одна из функций Российской Федерации. Управление выражается через законотворческую деятельность в области охраны окружающей среды, в разработке мероприятий

по охране окружающей среды (программ), контроле за исполнением норм в области охраны окружающей среды, нормативных актов всех уровней.

С развитием рыночных отношений в России получили развитие методы экономического стимулирования, направленные на более эффективное использование ресурсов природы путем установления научно обоснованной цены на природные ресурсы и платы за природопользование. Они способствовали наиболее рациональному использованию ресурсов путем внедрения более эффективного налогообложения за использование природных объектов и установлению соответствующих льгот, стимулирующих такое их использование, и т.п. Только государственное управление из всех возможных является реальным инструментом, осуществляющим реализацию правоустанавливающих, правореализующих и контролирующих функций в области охраны окружающей среды на территории РФ.

Государственное управление в области охраны окружающей среды выражается в следующих функциях:

- 1) установление правовых норм, регламентирующих вопросы в области охраны окружающей среды, природоохранительного, природоресурсного законодательства, законодательства об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования, уголовного законодательства в области экологических преступлений;
- 2) принятие основ государственной политики в области охраны окружающей среды, экологической безопасности;
- 3) осуществление контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля);
- 4) установление нормативов, государственных стандартов в области охраны окружающей среды;
- 5) государственный учет природных ресурсов и объектов, организация ведения государственных кадастров и мониторинга объектов окружающей среды;
- 6) экологическая оценка состояния окружающей среды.

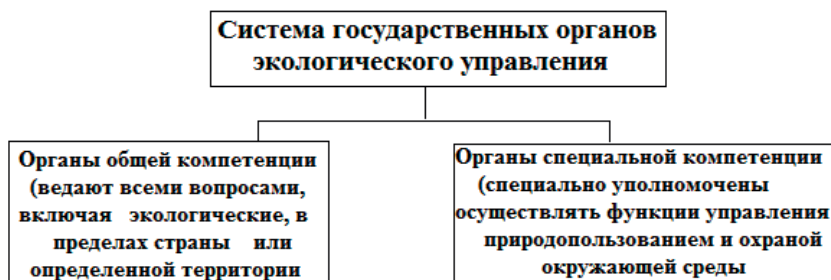


Рис. 6. Система органов государственного управления природопользованием и охраной природы РФ

Государственное регулирование природопользования и охраны окружающей среды осуществляется через регулирование экономической и экологической систем РФ. Если регулирование экономической системы страны выражается в управленческих воздействиях государства преимущественно на воспроизводство новых систем экономических отношений, то регулирование экологической системы представляет собой совокупность необходимых мер для поддержания экологических систем и создания нормальных условий для их эффективного функционирования. Регулирование экологической системы происходит через управление природопользования, которое теснейшим образом связано с охраной окружающей среды.

Органы государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды в зависимости от их компетенции можно подразделить на органы общей межотраслевой (межведомственной) и отраслевой (ведомственной) компетенции. Органы общей компетенции выделены в особый вид, в силу того что решение вопросов природопользования и охраны окружающей среды, во-первых, не является специальной функцией этих органов, а во-вторых, решения данных органов имеют определенные территориальные пределы действия и распространяются на всех граждан и различные учреждения, предприятия и организации, находящиеся в пределах терри-

тории юрисдикции органов общей компетенции. Например, Правительство РФ принимает постановления по всем отраслям народного хозяйства. Правоохранительные органы занимаются лишь вопросами охраны окружающей среды, Министерство природных ресурсов РФ — вопросами использования и охраны окружающей среды. Если постановление Правительства РФ действует на всей территории Российской Федерации, то приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ — только на тех ее участках, где сложилось неблагоприятное экологическое положение, на ликвидацию которого и направлен данный приказ. Как федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ, так и органы местного самоуправления общей компетенции, в отличие от остальных органов, осуществляют комплексное регулирование природопользования и охраны окружающей среды на своей территории.

Органы регулирования межотраслевой (межведомственной) компетенции — Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), Министерство здравоохранения и соцразвития РФ, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) (создан постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 294) и другие классифицированы в самостоятельную группу, в силу того что акты, принимаемые этими министерствами и ведомствами, имеют обязательную силу для всех иных предприятий, министерств и ведомств. Так, стандарты, принятые Росстандартом России относительно предельно допустимых вредных выбросов автомобилей, обязательны для всех машин любого класса, в том числе и для Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации ГУОБДД МВД России, осуществляющему контроль за соблюдением этого стандарта автомобилями всех ведомств.

Органы управления отраслевой компетенции классифицированы по тому признаку, что, в отличие от межотраслевых

органов, они осуществляют надведомственное регулирование по использованию и охране, как правило, одного природного объекта и издают обязательные к использованию акты для всех иных ведомств, осуществляющих хозяйственную эксплуатацию данного объекта.

Высшими государственными органами, осуществляющими политику в области охраны окружающей среды, являются: Президент РФ, Федеральное Собрание — парламент РФ, состоящее из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы, Правительство РФ, органы исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации.

При аппарате Президента РФ существует Межведомственная комиссия Совета безопасности РФ по экологической безопасности, которая образована в соответствии с Указом Президента РФ от 28 октября 2005 г. № 1244. Межведомственная комиссия является постоянным рабочим органом Совета безопасности Российской Федерации по реализации возложенных на него задач в сфере обеспечения экологической безопасности личности, общества и государства. Среди основных задач и функций Комиссии следует отметить следующие:

- подготовка предложений по вопросам внутренней и внешней экологической политики РФ и стратегических проблем государственной экологической безопасности для рассмотрения в Совете безопасности Российской Федерации;

- оценка внутренних и внешних экологических угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства, оценка существующих и потенциальных источников экологической безопасности;

- подготовка предложений по обеспечению экологической безопасности в промышленности, на транспорте, в сельском и других отраслях народного хозяйства, по решению экологических проблем защиты здоровья населения, безопасности уничтожения химического и ядерного оружия, ликвидации зон экологического бедствия и неблагополучия и другим направлениям;

- подготовка проектов решений Совета безопасности РФ по вопросам экологической безопасности и др.

К органам законодательной власти, осуществляющим политику государственного регулирования в области охраны окружающей среды, относятся Государственная Дума Федерального Собрания РФ (Комитет Госдумы Федерального Собрания РФ по природным ресурсам и природопользованию и экологии).

Специальными органами, осуществляющими управление в области охраны окружающей среды, являются:

**Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.** В соответствии с Положением о Министерстве (утв. постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира и среду их обитания, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, в том числе в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления (далее — отходы) особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального

агентства водных ресурсов и Федерального агентства по недропользованию.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

История создания данного ведомства достаточно динамична и отражает изменения, происходившие в стране, в политике государства в области охраны природы и рационального природопользования. Основные этапы становления следующие:

- Государственный комитет СССР по охране природы. Образован 16 января 1988 года.

- Министерство природопользования и охраны окружающей среды СССР. Образовано 1 апреля 1991 года на базе Государственного комитета СССР по охране природы.

- Государственный комитет РСФСР по охране природы. Создан 17 марта 1988 года (Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 марта 1988 года «Об образовании союзно-республиканского Государственного комитета РСФСР по охране природы»).

- Государственный комитет РСФСР по экологии и природопользованию. Образован 14 июля 1991 года на базе Государственного комитета РСФСР по охране природы.

- Министерство экологии и природопользования Российской Федерации (до 25 декабря 1991 года — РСФСР). Образовано 28 ноября 1991 года на базе Государственного комитета РСФСР по экологии и природопользованию.

- Министерство экологии и природных ресурсов Российской Федерации (до 25 декабря 1991 года — РСФСР). Образовано 28 ноября 1991 года на базе Министерства экологии и природопользования РСФСР.

- Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации. Образовано 30 сентября 1992 года на базе Министерства экологии и природных ресурсов РФ. 14 августа 1996 года разделено на Министерство природных ресурсов РФ и Государственный комитет РФ по охране окружающей среды.

- Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды. Образован 14 августа 1996 года на базе Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ. Ликвидирован 18 мая 2000 года.

- Министерство природных ресурсов Российской Федерации. Создано 14 августа 1996 года на базе части Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ, Комитета РФ по водному хозяйству и Комитета РФ по геологии и использованию недр (Указ Президента РФ от 14 августа 1996 года № 1177). 17 мая 2000 года Министерству переданы функции упразднённого Государственного комитета РФ по охране окружающей среды (Указ Президента РФ от 17 мая 2000 года № 867).

- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Образовано 12 мая 2008 года на базе Министерства природных ресурсов РФ (Указ Президента РФ от 12 мая 2008 года № 724).

**Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды России (Росгидромет).** Федеральный орган исполнительной власти, находящийся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ). Основная функция — ведение Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации.

**Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).** Является органом ис-

полнительной власти, уполномоченным на осуществление государственного строительного надзора.

**Федеральная служба по надзору в сфере природопользования** (Росприроднадзор). Является федеральным органом исполнительной власти в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы.

**Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору** (Россельхознадзор). Является федеральным органом исполнительной власти, находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. Образована в 2004 году. Основные функции — по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, использования пестицидов и агрохимикатов.

**Федеральное агентство лесного хозяйства России** (Рослесхоз) — федеральный орган исполнительной власти, с 2012 года находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии. Осуществляет нормативное правовое регулирование в области обеспечения рационального, непрерывного и неистощительного лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, объектов животного мира (за исключением отнесенных к объектам охоты), выполнения мер по лесному семеноводству, гидромелиоративных работ и иных работ по ведению лесного хозяйства, рационального использования земель лесного фонда, сохранения и усиления средообразующих, защитных, водоохраных, рекреационных и иных полезных природных свойств лесов.

**Федеральное агентство по недропользованию** (Роснедра) — федеральный орган исполнительной власти, находящийся

в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. Образовано Указом Президента Российской Федерации в 2004 году.

**Федеральное агентство по рыболовству** (Росрыболовство) — орган исполнительной власти Российской Федерации, созданный в 2008 г. по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования водных биологических ресурсов и среды их обитания.

**Федеральное агентство водных ресурсов.** Утверждено постановлением Правительства в 2004 г. Осуществляет следующие полномочия: владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесенными к федеральной собственности, и управление водным фондом; выдачу, оформление и регистрацию лицензий на водопользование и распорядительных лицензий, приостановление действия и аннулирование указанных лицензий, регистрацию договоров пользования водными объектами; государственный мониторинг водных объектов, государственный учет поверхностных и подземных вод и их использования в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

**Федеральная служба земельного кадастра России** (Росземкадастр) осуществляет государственную политику в области рационального использования и охраны земель, сохранения и воспроизводства плодородия почв, улучшения природной среды; осуществляет государственный контроль за использованием и охраной земель, ведение государственного земельного кадастра и проведение мониторинга земель.

Согласно ст. 10 Федерального закона «Об охране окружающей среды» управление в области охраны окружающей среды



осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с настоящим федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка и решают иные вопросы местного значения. В соответствии с законодательством органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов власти и управления. Так, в соответствии со ст. 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002) предусмотрен муниципальный контроль в области охраны окружающей среды, который осуществляется на территории муниципального образования органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. Статья 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к предметам ведения местного значения относит:

- контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- организацию утилизации и переработки бытовых отходов;
- участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования.

В рамках закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 06.10.2003) поселковый, сельский совет определяет в соответствии с законодательством правила пользования природными ресурсами, выносит решения о приостановлении строительства и эксплуатации объектов в случае нарушения экологических, санитарных, строительных норм на подведомственной Совету территории. Органы местного самоуправления, наряду с органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, вправе подавать обращения в суд об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду (ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Особое место среди органов государства, занимающихся охраной окружающей среды, занимает Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС) — Министерство РФ по чрезвычайным ситуациям, Положение о котором утверждено Правительством РФ 2 августа 1999 г. Согласно указанному Положению, МЧС принимает чрезвычайные меры в случае возникновения катастроф, вызванных стихийными бедствиями, производственными авариями и др.

Охрану окружающей среды обязаны обеспечивать также правоохранительные органы (полиция, прокуратура, Конституционный Суд РФ, арбитражные суды, суды общей юрисдикции). В соответствии с ФЗ «О полиции», вступившим в силу с 1 марта 2011 г., одной из задач полиции является оказание содействия в пределах своих полномочий федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам

местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав (ст. 1 ФЗ «О полиции»).

Прокуратура РФ является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. В систему прокуратуры субъектов РФ входят также приравненные к ним специализированные прокуратуры. К специализированным прокуратурам в области обеспечения исполнения природоохранительного законодательства относятся соответствующие природоохранные прокуратуры. Они осуществляют надзор как за деятельностью соответствующих государственных органов, связанных с охраной окружающей среды, так и за деятельностью хозяйствующих субъектов, физических и юридических лиц (ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1).

## **Глава 8**

### **Функции государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды**

#### **8.1. Учет природных объектов и ведение природных кадастров**

Немаловажную роль в государственном регулировании играют систематизированные сведения уполномоченных государственных органов о природных ресурсах и объектах, их количественном и качественном выражении и др., а именно данные государственных природных кадастров. Правовой основой ведения кадастров являются соответствующие кодексы и законы РФ. Государственный кадастр — это систематизированный свод сведений, количественно и качественно характе-

ризующих определенный вид природных ресурсов и явлений, в ряде случаев с их экономической или социально-экологической характеристикой и оценкой изменений под влиянием преобразующей деятельности человека, может включать рекомендации по рациональному использованию ресурсов, мерам их охраны. Кадастр выступает как источник информации официальных государственных сведений, не подлежащих переподтверждению иными органами. Сведения государственных кадастров необходимы для всего спектра отношений, связанных как с охраной окружающей среды, так и с использованием природными объектами и ресурсами, в том числе для государственного управления разного уровня власти, осуществления государственного контроля в области как охраны окружающей среды, так и отдельных природных ресурсов.

В ст. 69 ФЗ «Об охране окружающей среды» (2002) говорится о необходимости государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Это осуществляется в целях государственного регулирования природоохранной деятельности, а также текущего и перспективного планирования мероприятий по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Выделяются следующие виды природных кадастров: водный, земельный, лесной, рекреационный, почвенный, фискальный, экологический, многоцелевой, кадастр объектов животного мира, кадастр отходов, месторождений и проявлений полезных ископаемых и прочие.

Государственный земельный кадастр. Основные положения о земельном кадастре содержатся в Земельном кодексе РФ, а также в специальном Федеральном законе от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ «О Государственном земельном кадастре». Государственный земельный кадастр представляет собой систематизированный свод документированных сведений об объектах государственного учета, о правовом режиме земель в РФ, о кадастровой стои-

мости, местоположении, размерах земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества (ст. 70 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001).

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых ведется в целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других целях. Его ведение возложено на Федеральное агентство по недропользованию. Состав данных, которые должны содержаться в Кадастре, установлен Законом РФ «О недрах» (ст. 30 и 32 ФЗ от 03.03.1995). Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых должен включать в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горно-технические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождений, содержать геолого-экономическую оценку каждого месторождения, а также включать в себя сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых.

Государственный лесной кадастр ведет Федеральное агентство лесного хозяйства. В соответствии со ст. 68 Лесного кодекса РФ, он содержит систему сведений о правовом режиме лесного фонда, количественном и качественном состоянии лесов, подразделении лесов на группы и категории защищенности, экономическую оценку лесов. Данные кадастра используются для определения экономического и экологического значения лесов, выбора лесосырьевых баз для заготовки древесины, проведения лесовосстановительных работ, замены малопродуктивных лесов высокопродуктивными лесными угодьями.

Государственный водный кадастр ведется в соответствии со ст. 79 Водного кодекса РФ (от 18.10.1995) и представляет собой свод данных о водных объектах, об их водных ресурсах, исполь-

зовании водных объектов, о водопользователях. Он ведется по единой системе и основывается на данных государственного учета вод. Водный кодекс обязывает водопользователей представлять в специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда данные, подлежащие включению в Водный кадастр. Данные Государственного водного кадастра являются основой для принятия решений при осуществлении государственного управления в области использования и охраны водных объектов и должны представляться в порядке, установленном законодательством РФ.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2007 г. № 253 «О порядке ведения Государственного водного реестра» данные государственного водного кадастра Российской Федерации по состоянию на 1 января 2007 г. вошли в водный реестр РФ. Государственный водный реестр представляет собой систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц, об их использовании, о речных бассейнах, бассейновых округах (ст. 31 Водного кодекса РФ, 2006). В Государственном водном реестре осуществляется государственная регистрация договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения договора водопользования.

Государственный кадастр объектов животного мира предусмотрен ст. 14 Федерального закона «О животном мире» от 24.04.1995, № 52-ФЗ и на основании приказа Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 22.12.2011 г. № 963 «Об утверждении порядка ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира». Этот вид кадастра содержит совокупность сведений о

географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые сведения. Ведется в целях обеспечения охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания.

Разновидностью Кадастра объектов животного мира является Красная книга Российской Федерации, содержащая сведения о редких и находящихся под угрозой исчезновения видах растений и животных. Порядок ведения Красной книги РФ установлен постановлением Правительства РФ от 19.02.1996 г. № 158.

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий ведется в соответствии со ст. 4 Закона «Об особо охраняемых природных территориях» (1995), а также постановлением Правительства РФ от 19.10.1996 г. № 1249 «О порядке ведения Государственного кадастра особо охраняемых природных территорий» и на основании приказа Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 19.03.2012 г. № 69 «Об утверждении порядка ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий». Он включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме их особой охраны, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности. Этот вид кадастра имеет целью оценку состояния природно-заповедного фонда, определение перспектив развития сети данных территорий, повышение эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов.

В целях обеспечения охраны и устойчивого использования охотничьих животных, сохранения и восстановления среды их обитания осуществляется государственный учет охотничьих животных и ведется государственный охотничий кадастр. Государственный охотничий кадастр содержит сведения о географическом

распространении охотничьих животных, их численности, добыче (изъятии), состоянии охотничьих угодий и другие необходимые данные.

Государственный кадастр отходов (предусмотрен ст. 19 Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и приказом Минприроды РФ от 30 сентября 2011 г. № 792 «Об утверждении порядка ведения государственного кадастра отходов»). Порядок ведения государственного кадастра отходов устанавливает процедуры сбора, обработки, систематизации и представления информации о видах отходов, их происхождении, химическом и (или) компонентном составе, агрегатном состоянии и физической форме, классе опасности, условиях и конкретных объектах размещения отходов, технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов.

Помимо вышеназванных кадастров, в Российской Федерации специально уполномоченными государственными органами ведутся Кадастр лечебно-оздоровительных местностей и курортов, Федеральный регистр потенциально опасных веществ, Реестр опасных производственных объектов и другие.

Кадастры, как было отмечено, являются одной из форм учета социально-экономической оценки природных ресурсов наряду с регистрами и реестрами.

Российским законодательством предусмотрены следующие случаи регистрации и ведения реестров (регистров):

- 1) государственный реестр объектов размещения отходов и федеральный классификационный каталог отходов;
- 2) государственная регистрация пестицидов и агрохимикатов, на основании которой предоставляется разрешение на их производство, применение, реализацию, транспортировку, хранение, уничтожение, рекламу, ввоз и вывоз;
- 3) государственный реестр опасных производственных объектов, содержащий информацию об этих объектах и эксплуатирующих их организациях, в том числе признаках объектов, по

которым они отнесены к опасным производственным объектам; о видах деятельности, на осуществление которых требуются лицензии; о ведомственной и территориальной принадлежности объектов;

4) регистрация генно-инженерно модифицированных организмов;

5) государственная регистрация лекарственных средств, предназначенных для человека и животных;

6) регистр гидротехнических сооружений;

7) регистрация потенциально опасных химических и биологических веществ;

8) государственная регистрация недвижимого имущества и сделок с ним, учет земельных участков;

9) государственная регистрация лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате Чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов;

10) государственная регистрация новых пищевых продуктов;

11) государственный реестр аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг требованиям качества и безопасности;

12) реестр подводных, потенциально опасных объектов во внутренних водах и территориальном море РФ (за исключением подводных переходов трубопроводного транспорта), который ведет МЧС России.

## **8.2. Экологический мониторинг**

Одной из основных государственных функций в области охраны окружающей среды, осуществляемой по единой государственной системе в РФ, является экологический мониторинг.

Статья 63. «Осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) ФЗ «Об охране окружающей среды» (2002) декларирует следующее. «Государственный экологический мониторинг (государственный мониторинг окружающей среды) осуществляется в рамках единой системы государственного экологического мониторинга федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной законодательством Российской Федерации, посредством создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также создания и эксплуатации уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти государственного фонда данных».

Единая система государственного экологического мониторинга включает в себя подсистемы:

- государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды;
- государственного мониторинга атмосферного воздуха;
- государственного мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации;
- государственного мониторинга земель;
- государственного мониторинга объектов животного мира;
- государственного лесопатологического мониторинга;
- государственного мониторинга состояния недр;
- государственного мониторинга водных объектов;
- государственного мониторинга водных биологических ресурсов;
- государственного мониторинга внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации;



- государственного мониторинга исключительной экономической зоны Российской Федерации;
- государственного мониторинга континентального шельфа Российской Федерации;
- государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал;
- государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания.

Одними из главных задач, которые решает единая государственная система экологического мониторинга, являются:

- разработка прогнозов социально-экономического развития и принятие соответствующих решений;
- разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации;
- разработка мероприятий по охране окружающей среды в целях наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и за воздействием этих источников на окружающую среду;
- обеспечение потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации, необходимой для предотвращения и уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния окружающей среды, что предусмотрено, например, ст. 63 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Результаты мониторинга хранятся в специальных банках данных. В Российской Федерации функционируют несколько ведомственных систем мониторинга:

- Служба наблюдения за загрязнением окружающей среды (Росгидромет).
- Служба мониторинга местного фонда (Рослесхоз).
- Служба мониторинга водных ресурсов (Роскомвод).

- Служба агрохимических наблюдений и мониторинга загрязнения сельскохозяйственных земель (Роскомзем).
- Служба санитарно-гигиенического контроля среды обитания человека и его здоровья (Госкомсанэпиднадзор).
- Контрольно-инспекционная служба Министерства природных ресурсов и экологии России.
- Система мониторинга геологической среды Роскомнедра.



Рис. 7. Государственная система мониторинга окружающей среды

Таблица 4

**Система наземного мониторинга окружающей среды  
(по И.П. Герасимову)**

Ступени мониторинга	Объекты мониторинга	Характеризуемые показатели
Локальный (санитарно-гигиенический, биоэкологический)	Приземные слои воздуха	ПДК токсических веществ
	Поверхностные и грунтовые воды, промышленные и бытовые стоки и различные выбросы	Физические и биологические раздражители (шумы, аллергены и др.)
	Радиоактивные излучения	Предельная степень радиоизлучения
Региональный (геосистемный, природно-хозяйственный)	Исчезающие виды животных и растений	Популяционное состояние видов
	Природные экосистемы	Их структура и нарушения
	Агроэкосистемы	Урожайность сельскохозяйственных культур
	Лесные экосистемы	Продуктивность насаждений
Глобальный (биосферный, фоновый)	Атмосфера	Радиационный баланс, тепловой перегрев, состав и запыление
	Гидросфера	Загрязнение рек и водоемов: водные бассейны, круговорот воды на континентах
	Растительный и почвенный покровы, животное население	Глобальные характеристики состояния почв, растительного покрова и животных. Глобальные круговороты и баланс CO <sub>2</sub> , O <sub>2</sub> и других веществ

Сегодня сеть наблюдений за источниками воздействия и за состоянием биосферы охватывает уже весь земной шар. Система мониторинга реализуется на нескольких уровнях, которым соответствуют специально разработанные программы. В зависимости от масштабов системы мониторинг делится на глобальный, региональный, локальный.

Глобальная система мониторинга окружающей среды (ГСМОС) была создана совместными усилиями мирового сообщества (основные положения и цели программы были сформулированы в 1974 г. на Первом межправительственном совещании по мониторингу), а сам термин «мониторинг» появился в 1972 г. на Стокгольмской конференции ООН по охране окружающей среды. Первоочередной задачей была признана организация мониторинга загрязнения окружающей природной среды и вызывающих его факторов воздействия. В 1981 году был создан *Всемирный центр мониторинга охраны природы* — World Conservation Monitoring Centre (WCMC). Основная деятельность: формирование баз данных по видам растений и животных, находящихся под угрозой исчезновения; по местам обитания особого значения; по охраняемым территориям и участкам международного значения, оказание помощи в создании национальных информационных центров; предоставление доступа к данным через международные электронные сети и т.д.

Региональный мониторинг — слежение за процессами и явлениями окружающей среды в пределах определенного региона. В этих условиях эти процессы и явления могут отличаться от базового фона, характерного для всей биосферы, как по природному характеру, так и по антропогенным воздействиям. Федеральными и республиканскими государственными органами исполнительной власти Республики Татарстан в области охраны окружающей среды и природопользования ведется большая работа по организации экологического мониторинга. На территории республики он осуществляется Управлением по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды РТ (УГМС РТ) и Министерством экологии и природных ресурсов РТ.

Локальный экологический мониторинг предполагает систему наблюдений за воздействием конкретных предприятий и организаций, за источниками выбросов и сбросов, загрязняющих окружающую среду. По российскому законодательству, ответственность за создание центров наблюдения и контроля за

состоянием источников воздействия на окружающую среду возлагается на природопользователей.

В зависимости от уровня измененности человеком окружающей среды выделяют фоновый и импактный мониторинг.

Фоновый мониторинг является частью глобального и регионального мониторинга. Его целью является проведение долгосрочных систематических наблюдений за уровнем содержания загрязняющих веществ во всех объектах окружающей среды в районах, которые находятся на значительном расстоянии от источников вредных выбросов и минимально затронутых вмешательством человека. Осуществляется станциями, расположенными в биосферных заповедниках.

Импактный — разновидность системы наблюдения за источниками антропогенного воздействия на окружающую среду в специально выделенных зонах, где осуществляется деятельность, связанная с повышенными экологическими рисками. Входит в систему региональных и локальных мониторингов антропогенных воздействий на окружающую среду в особо опасных зонах и местах. Например, большой вклад в формирование полной и объективной картины загрязнения окружающей природной среды г. Нижнекамска дают контрольные точки санитарно-промышленной лаборатории ОАО «Нижнекамскнефтехим».

### 8.3. Экологический контроль

Система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов в области охраны окружающей среды, является контролем в области охраны окружающей среды (экологическим контролем) (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Экологический контроль как способ организационно-правового обеспечения рационального природопользования и сохранности экологической системы отличается от мониторинга тем, что представляет собой активное вмешательство по фактам выявленных отклонений на предмет их устранения, в то время как мониторинг ограничивается сбором информации. Экологический контроль осуществляется с целью обеспечения деятельности природопользователей в соответствии с экологическими условиями и требованиями, содержащимися в нормативной документации, утвержденной в установленном порядке.

Экологический контроль — одно из проявлений экологической функции государства. Он заключается в проверке соблюдения предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами экологических требований по использованию и охране окружающей природной среды и обеспечению экологической безопасности общества.

Экологический контроль может быть не только государственным. В соответствии с законодательством выделяются следующие виды экологического контроля (рис. 8).

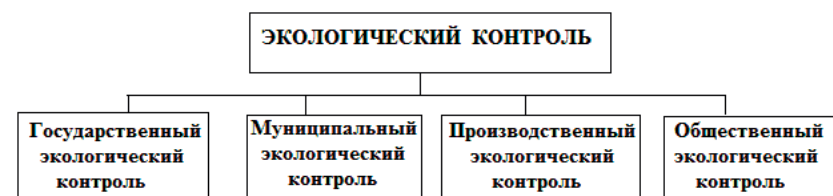


Рис. 8. Виды экологического контроля

Любой из указанных видов контроля должен проводиться в целях:

– обеспечения соответствующими органами, юридическими и физическими лицами исполнения законодательства в области охраны окружающей среды;

- соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов в области охраны окружающей среды;
- обеспечения экологической безопасности.

Для определения объектов хозяйственной и иной деятельности, природных объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, был принят Правительством РФ в рамках постановления от 29 октября 2002 г. № 777 Перечень должностных лиц федерального органа исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральные государственные инспектора в области охраны окружающей среды).

Права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды определены в ст. 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002). Среди них можно выделить следующие:

- посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, в том числе объекты, подлежащие государственной охране, оборонные объекты, объекты гражданской обороны, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического контроля материалами;
- проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств контроля, а также выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды;
- проверять соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов;
- приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических лиц и физических лиц при нарушении ими законодательства в области охраны окружающей среды;

- привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

- иные определенные законодательством полномочия.

Экологический контроль является одним из средств управления охраной окружающей среды. Государственный контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Основные признаки государственного экологического контроля:

- 1) осуществляется от имени государства;
- 2) осуществляется специально уполномоченными на то органами и должностными лицами;
- 3) носит вне- и надведомственный характер;
- 4) представляет собой одну из функций государственного экологического управления;
- 5) сопряжен с применением в необходимых случаях мер административного принуждения.

Муниципальный контроль в области охраны окружающей среды (муниципальный экологический контроль) производится на территории муниципального образования органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Производственный экологический контроль согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (ст. 67) осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством. Производственный контроль осуществляется экологической службой предприятий, учреждений, органи-

заций в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством (ст. 67 Закона).

Производственный экологический контроль, как правило, осуществляется экологической службой юридических хозяйствующих лиц и субъектов. Данный вид контроля «включает проверку выполнения планов по охране окружающей среды, в том числе предусматривающих совершенствование технологий и улучшение качества продукции, соблюдение экологических правил, стандартов и нормативов производственной деятельности, строительства природоохранных объектов, проведения работ по рекультивации нарушенных земель, устранение иных негативных последствий производственной деятельности».

Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Общественный экологический контроль осуществляется общественными и иными некоммерческими объединениями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством. Результаты общественного экологического контроля, представленные в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством. «По законодательству РФ, общественный экологический контроль может осуществляться в различных формах: а) общественные слушания и их специфическая форма — парламентские слушания; б) референдумы; в) общественная экологическая экспертиза; г) обращения в средства

массовой информации; д) направление жалоб, заявлений, исков в правоохранительные органы и суд».

Общие требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов содержатся в ст. 34 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

1. Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация и ликвидация зданий, строений, сооружений и иных объектов, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, осуществляются в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды. При этом должны предусматриваться мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

2. Нарушение требований в области охраны окружающей среды влечет за собой приостановление размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов по предписаниям органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды.

#### **8.4. Экологическая экспертиза**

Экологическая экспертиза — установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, эконо-



мических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы (ст. 1 Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ). Государственную экологическую экспертизу осуществляют исключительно федеральные органы исполнительной власти. Порядок проведения экологической экспертизы содержится в Федеральном законе «Об экологической экспертизе».

Экологическая экспертиза основывается на принципах (ст. 3 ФЗ «Об экологической экспертизе»):

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;
- комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
- достоверности и полноты информации, предоставляемой на экологическую экспертизу;
- независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;
- научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;
- гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;
- ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

Экспертиза проводится с целью проверки соответствия хозяйственной и иной деятельности требованиям экологической безопасности общества. Объектом этой экспертизы является

выполненная в соответствии с требованиями законодательства РФ документация. Документация, выполненная без указанных требований, на государственную экологическую экспертизу, как правило, не принимается.

<b>ПРИНЦИПЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ (ст. 3 Федерального закона "Об экологической экспертизе")</b>	
	Презумпция экологической опасности любой намечаемой хозяйственной деятельности
	Обязательность проведения экологической экспертизы до реализации объекта
	Комплексность оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду
	Обязательность учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы
	Достоверность и полнота информации
	Независимость экспертов
	Научная обоснованность, объективность и законность экспертных заключений
	Гласность, учет общественного мнения, участие общественных организаций
	Ответственность участников экологической экспертизы за ее проведение и качество

Рис. 9. Принципы экологической экспертизы

В Российской Федерации осуществляются государственная экологическая экспертиза и общественная экологическая экспертиза.

Заключение экспертизы является официальным документом Минприроды РФ или его территориальных органов, подписанным его руководителем и завизированным руководителем соот-

ветствующего экспертного подразделения, содержащим отношение к выводам экспертной комиссии (группы).

Положительное заключение экспертной комиссии является одним из документов, необходимых для открытия финансирования кредитования, осуществления деятельности по всем проектам, программам. Положительное заключение государственной экологической экспертизы является документом, подтверждающим:

- соблюдение заказчиком намечаемой деятельности экологических требований при подготовке обосновывающей документации;
- гарантии заказчика по выполнению экологических условий и реализации намечаемой им деятельности;
- возможность открытия финансирования реализации проекта намечаемой деятельности.

В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы заказчик намечаемой деятельности с учетом ее выводов и рекомендаций имеет право пересмотреть обосновывающую документацию.

Обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне, подлежат:

1) проекты правовых актов РФ нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти РФ, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказывать воздействие на окружающую среду, в том числе использование природных ресурсов и охрану окружающей среды;

2) материалы, подлежащие утверждению органами государственной власти РФ и предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории РФ, в том числе:

– проекты комплексных и целевых федеральных социально-экономических, научно-технических и иных федеральных программ, реализацией которых может быть оказано воздействие на окружающую среду;

– проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности;

– проекты схем развития отраслей народного хозяйства РФ, в том числе промышленности;

– проекты генеральных схем расселения, природопользования территориальной организации производительных сил РФ;

– проекты схем расселения, природопользования и территориальной организации, производительных сил крупных регионов и национально-государственных образований;

– проекты межгосударственных инвестиционных программ, в которых участвует Российская Федерация, и федеральных инвестиционных программ;

– проекты комплексных схем охраны природы РФ;

3) технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности РФ и другие проекты, независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, осуществление которых может оказать воздействие на окружающую среду в пределах территории двух и более субъектов РФ, в том числе материалы по созданию гражданами или юридическими лицами РФ с участием иностранных граждан или иностранных юридических лиц организаций, объем иностранных инвестиций в которые превышает 500 тыс. дол.;

4) технико-экономические обоснования и проекты хозяйственной деятельности, которая может оказывать воздействие на окружающую среду сопредельных государств, или для осуществления необходимо использование общих с сопредельными го-

сударствами природных объектов, или которая затрагивает интересы сопредельных государств, определенные «Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте»;

5) материалы по созданию организаций горнодобывающей и перерабатывающей промышленности, предусматривающие использование природных ресурсов, которые находятся в ведении РФ;

6) проекты международных договоров;

7) документация, обосновывающая соглашения о разделе продукции, и концессионные договоры, а также другие договоры, предусматривающие использование природных ресурсов или отходов производства, находящихся в ведении РФ;

8) материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую среду, выдача которых относится, в соответствии с законодательством РФ, к компетенции федеральных округов исполнительной власти.

Порядок проведения государственной экологической экспертизы объектов федерального, республиканского и местного значения регулируется законодательством РФ и субъектов федерации. Руководители предприятий, учреждений, организаций, другие должностные лица и иные работники, а также граждане несут ответственность за невыполнение требований заключения государственной экологической экспертизы в соответствии с действующим законодательством. Контроль за исполнением требований данного заключения осуществляется органами государственного экологического контроля.

Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых, в соответствии с их уставами, является охрана окружающей

природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Общественная экологическая экспертиза может проводиться в отношении тех объектов, сведения о которых не составляют государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну. Эта экспертиза проводится до государственной экологической экспертизы или одновременно с ней. Общественные организации (объединения) имеют право получать от заказчика надлежащую документацию для экологической экспертизы; участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и проводимом ими обсуждении заключений общественной экологической экспертизы и др.

Общественная экологическая экспертиза осуществляется при условии государственной регистрации заявлений общественных организаций (объединений) о ее проведении. Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после утверждения его специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. Эти заключения могут публиковаться в средствах массовой информации и передаваться всем заинтересованным лицам. Председатель, члены общественных коллективов экспертов несут ответственность за правильность, обоснованность своих экспертных оценок в соответствии с законодательством РФ.

Выводы экспертной комиссии могут быть обжалованы в суде общей юрисдикции или арбитражном суде. Работа экспертной комиссии завершается составлением заключения, в котором должна быть дана оценка и сделаны выводы о допустимости и возможности принятия решения о реализации объекта экологической экспертизы.

## Глава 9

### Система нормативов в области охраны окружающей среды

#### 9.1. Экологическое нормирование и стандартизация

Нормированию в области охраны окружающей среды посвящена глава 5 Закона «Об охране окружающей среды» (2002). В статье 19 закреплены основы нормирования в области охраны окружающей среды.

1. Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

2. Нормирование в области охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды.

3. Нормативы и нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие на основе современных достижений науки и техники с учетом международных правил и стандартов в области охраны окружающей среды.

При установлении нормативов качества окружающей среды учитываются природные особенности территорий и акваторий, назначение природных объектов и природно-антропогенных, особо охраняемых территорий, а также природных ландшафтов, имеющих особое природоохранное значение.

Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ.

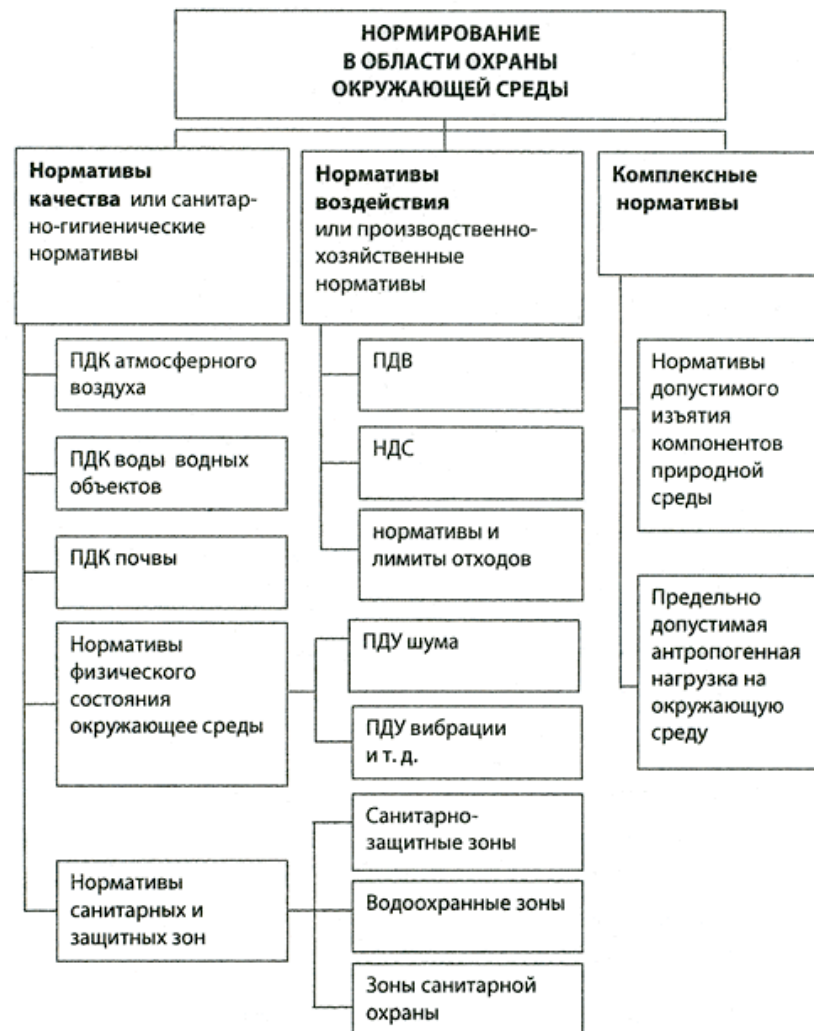


Рис. 10. Нормирование в области охраны окружающей среды

Нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений,

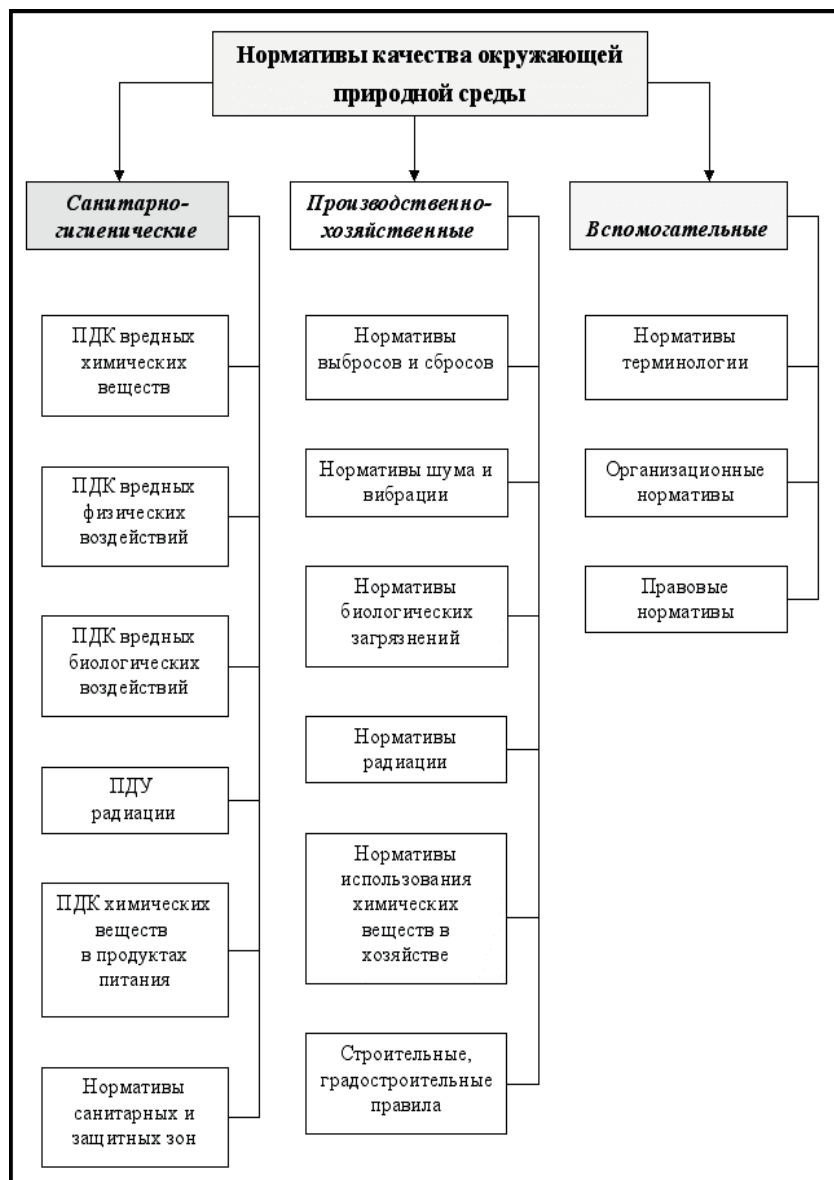


Рис. 11. Нормативы качества окружающей природной среды

животных и других организмов. К нормативам качества окружающей среды относятся:

- нормативы, установленные в соответствии с химическими показателями состояния окружающей среды, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, включая радиоактивные вещества;
- нормативы, установленные в соответствии с физическими показателями состояния окружающей среды, в том числе с показателями уровней радиоактивности и тепла;
- нормативы, установленные в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды, а также нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов.

Для предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности для юридических и физических лиц природопользователей устанавливаются следующие нормативы допустимого воздействия на окружающую среду:

- нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов;
- нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;
- нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий);
- нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды;
- нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;
- нормативы иного допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятель-



ности, устанавливаемые законодательством в целях охраны окружающей среды.

За превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством. Законом «Об охране окружающей среды» (2002) устанавливаются также нормативы допустимых выбросов веществ и микроорганизмов.

Кроме установленных нормативов, Законом «Об охране окружающей среды» (2002) установлены государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды. Отдельные виды деятельности в области охраны окружающей среды подлежат лицензированию. Причем перечень отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды устанавливается федеральными законами. Это деятельность по установлению показателей предельно допустимых воздействий человека на окружающую природную среду — внесение физических, химических, биологических изменений в природную среду при реализации своих экономических, рекреационных, культурных интересов.

Граждане РФ имеют право на благоприятную окружающую среду обитания (окружающую природную среду, условия труда, проживания, быта, отдыха, воспитания и обучения, питание, потребляемую или используемую продукцию народного хозяйства), факторы которой не должны оказывать опасного и вредного влияния на организм настоящего и будущих поколений. Это право обеспечивается проведением комплекса мероприятий по предотвращению влияния на человека неблагоприятных факторов среды его обитания, выполнением организациями, предприятиями и гражданами требований санитарного законодательства РФ. Санитарные правила, нормы и гигиенические нормативы — это нормативные акты, устанавливающие критерии безопасности и безвредности для человека факторов среды

его обитания и требования к обеспечению благоприятных условий его жизнедеятельности. Санитарно-гигиеническое нормирование является составной частью обеспечения благополучия населения.

Среди экологических нормативов выделяют санитарно-гигиенические, т.е. те, которые определяют показатели качества окружающей среды применительно к здоровью человека. К ним относятся: ПДК вредных веществ, ПДУ воздействия радиации, контроль за состоянием радиоактивного загрязнения окружающей среды (в целом осуществляется службой Госгидромета РФ), контроль за уровнем радиационной безопасности населения выполняется органами санитарно-эпидемиологической службы, шума (ПДУ шума осуществляет Госсанэпиднадзор). Санитарно-гигиеническое нормирование — составная часть основ обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Первые нормы ПДК вредных веществ для питьевой воды были утверждены в 1939 г., по атмосферному воздуху — в 1951 г., для почвы — в 1980 г.

Другой вид экологических нормативов — производственно-хозяйственные, т.е. нормативы сбросов и выбросов вредных веществ, устанавливающие требования к источнику вредного воздействия, ограничивающие его деятельность определенной пороговой величиной. К данной категории относятся технологические, строительные, градостроительные правила, содержащие экологические требования охраны окружающей природной среды, причем ПДВ устанавливаются не по предприятиям, учреждениям и организациям, а по источникам выбросов и сбросов на основе их инвентаризации, так как на одном предприятии может быть несколько источников выбросов, сбросов. По химическим веществам нормативы выбросов и сбросов устанавливаются органами системы Министерства природных ресурсов и экологии РФ; по биологическим веществам, микроорганизмам, радиации — органами Министерства здравоохранения и соцразвития РФ. Предельно допустимые нормативы —

компромисс между экономикой и экологией, вынужденный, но позволяющий и развивать хозяйство, и охранять здоровье человека.

В Российской Федерации в форме ПДК сложилась система нормативов допустимого загрязнения отдельных элементов окружающей среды. Так, число норм ПДК для водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового назначения — 2000; в отношении атмосферы — около 400; для почвы ПДК были установлены для 109 вредных веществ. Наряду с этим устанавливаются нормативы предельно допустимых уровней радиационного воздействия, шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий.

Нормативные документы, содержащие нормы качества окружающей среды и природопользования, регистрируются Министерством природных ресурсов и экологии РФ в рамках природоохранных нормативных документов. Экологические стандарты и нормативы — это юридически значимые нормативно-обоснованные показатели, характеризующие состояние окружающей среды и пределы допустимого воздействия на нее. Стандарты — это требования, характеризующие качество определенных товаров, работ и услуг, а также единые требования к осуществлению природоохранных мероприятий. Все экологические стандарты делятся на три группы:

- стандарты охраны природной среды;
- стандарты охраны отдельных видов природных объектов;
- стандарты экологической безопасности продукции и товаров для здоровья человека.

Экологическая стандартизация может быть определена как установление в стандартах требований по рациональному природопользованию и охране окружающей среды. Закон РФ «О техническом регулировании» от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ (глава 3 «Стандартизация») определяет стандартизацию как деятельность по установлению норм, правил и характеристик (требований) в целях обеспечения: а) безопасности продукции,

работ и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества; б) качества продукции, работ и услуг в соответствии с уровнем развития науки, техники и технологии; в) единства измерений; г) экономии всех видов ресурсов; д) безопасности хозяйственных объектов с учетом риска возникновения природных и техногенных катастроф и других чрезвычайных ситуаций.

1 января 1997 г. в России был введен в действие ГОСТ 17.0.0.01-76 «Система стандартов в области охраны природы и улучшения использования природных ресурсов», который является генеральным стандартом для природоохранной стандартизации. В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии является специально уполномоченным органом государства в области стандартизации.

В его развитие были приняты:

- ГОСТ 17.2.1.04-77 «Охрана природы. Атмосфера. Источники и метеорологические факторы загрязнения. Промышленные выбросы. Термины и определения. Сброс — поступление вещества в сточных водах в водный объект»;
- ГОСТ 17.1.01-77 «Охрана природы. Гидросфера. Использование и охрана вод. Основные термины и определения»;
- ГОСТ 17.2.3.02-78 «Охрана природы. Атмосфера», который установил предельно допустимые выбросы (ПДВ) вредных веществ промышленными предприятиями для каждого источника загрязнения;
- ГОСТ 17.1.3.13-86 «Охрана природы. Гидросфера», определяющий общие требования к охране поверхностных вод от загрязнения.

Система стандартизации природоохранной деятельности имеет три основных направления:

- а) определение экологических нормативов предельных воздействий на окружающую среду. Принципы формирования

нормативов ПДК впервые нашли закрепление в ст. 10, 11, 13 Закона РФ «Об охране атмосферного воздуха» (ПДК — предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ, ПДУ — предельно допустимые уровни вредных физических воздействий на атмосферу и ПДВ — предельно допустимые выбросы загрязняющих веществ), за нарушение которых предусмотрена административная, а в некоторых случаях и уголовная ответственность;

б) определение эколого-организационных стандартов, т.е. основные требования к организации охраны окружающей среды. Например: ГОСТ 17.1.3.03-77 «Охрана природы. Правила охраны водных объектов при лесосплаве» определяет охранительный процесс данной деятельности; ГОСТ 17.2.3.01-77 «Охрана природы. Правила контроля качества воздуха населенных пунктов» — правила реализации охранительной деятельности и т.п.;

в) стандартизация экологической терминологии, имеющая вспомогательное значение и позволяющая установить единые образные понятия, которые, в свою очередь, способствуют как выработке новых стандартов, так и эффективной реализации имеющихся.

## **9.2. Лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды**

Экологическое лицензирование — деятельность уполномоченных на то государственных органов, связанная с выдачей лицензий (или других разрешительных документов) на природопользование или осуществление хозяйственных и иных работ, касающихся охраны окружающей среды.

Виды экологически значимой деятельности, на осуществление которой требуется лицензия, можно подразделить на две группы. Первая группа касается непосредственно деятельности по природопользованию и охране окружающей среды от вред-

ных воздействий. В нее включаются, прежде всего, все виды деятельности по специальному природопользованию — землепользованию, лесопользованию, пользованию недрами, водами, животным миром, а также иные виды, в том числе:

- утилизация, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение промышленных и иных отходов, материалов, веществ (кроме радиоактивных);
- проведение экологической паспортизации, сертификации, экологического аудирования;
- осуществление видов деятельности, связанных с работами (услугами) природоохранного назначения;
- отдельные виды деятельности в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды;
- топографо-геодезическая и картографическая деятельность;
- отдельные виды деятельности, связанные с геологическим изучением и использованием недр;
- промышленное рыболовство и рыбоводство;
- деятельность по организации спортивного и любительского лова ценных видов рыб, водных животных и растений;
- деятельность по сбору и реализации сырья из дикорастущих лекарственных растений;
- деятельность по обеспечению регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков;
- деятельность, связанная с источниками ионизирующего излучения (генерирующими);
- вылов рыбы и других морепродуктов в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ российскими (с участием иностранного капитала) и иностранными юридическими лицами;
- оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ;
- проектно-изыскательские работы, связанные с использованием земель, и другие.

Ко второй группе относится деятельность, не являющаяся изначально природоохранной, но имеющая отношение к охране окружающей среды. Речь идет о таких лицензионных видах деятельности, как хранение нефтепродуктов или перевозка опасных грузов; деятельность по хранению нефти и продуктов ее переработки; космическая деятельность; экспорт и импорт продукции, работ и услуг военного назначения; строительная деятельность; деятельность, связанная с возбудителями инфекционных заболеваний человека; производство дезинфекционных, дезинсекционных и дератизационных (дератизация — истребление крыс, мышей и полевых грызунов-вредителей) средств и иные.

Такая классификация имеет как научное, так и практическое значение. Если лицензирование деятельности по охране окружающей среды и природопользованию осуществляют главным образом специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды, то виды деятельности, отнесенные ко второй группе, лицензируются иными, не природоохранными органами.

Государственными органами, специально уполномоченными на выдачу лицензий в сфере охраны окружающей среды и природопользования, являются:

- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;
- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- Федеральное агентство по недропользованию;
- Федеральное агентство по рыболовству;
- Федеральное агентство по геодезии и картографии при Министерстве экономического развития.

При получении права на реализацию проекта хозяйственной и иной деятельности заказчик должен получить лицензию

на комплексное природопользование, в которой определяются экологические условия ее осуществления на соответствующем земельном участке (акватории). Лицензия выдается на каждый вид лицензируемой деятельности. Согласно Федеральному закону «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ передача лицензии другому юридическому или физическому лицу запрещена. Российское законодательство устанавливает обязательные лицензии на осуществление деятельности в исключительной экономической зоне РФ, на континентальном шельфе, на водопользование, на пользование недрами, животным миром, лицензирование лесопользования.

Лицензия является документом, удостоверяющим право пользования ее владельца участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении им заранее оговоренных условий. Контроль за выполнением условий лицензии на комплексное природопользование осуществляют Министерство природных ресурсов и экологии РФ и его территориальные органы, а также органы, специально уполномоченные РФ в области регулирования использования и охраны отдельных видов природных ресурсов.

В случае нарушения пользователем условий, содержащихся в лицензии на комплексное природопользование, ее действие может быть досрочно прекращено или приостановлено решением Министерства природных ресурсов и экологии РФ или его территориальных органов; специально уполномоченных государственных органов РФ в области регулирования использования и охраны отдельных видов природных ресурсов.

В лицензии на комплексное пользование определяются экологические условия реализации намечаемой деятельности, в том числе:

- объемы предельного изъятия (использования) природных ресурсов;
- удельные величины образования вещества или энергии на единицу продукции;

- предельно допустимые величины поступления веществ или энергии в окружающую среду от источников воздействия;
- требования к состоянию окружающей среды и природных объектов в процессе и по истечении срока эксплуатации хозяйственного и иного объекта;
- перечень необходимых мероприятий по охране окружающей среды, условия и порядок их финансирования.

Конкретные параметры экологических условий, определяемых в лицензии на комплексное природопользование, корректируются в соответствии с изменениями действующего законодательства РФ.

В системе экологических ограничений, основанных на экономических механизмах регулирования природопользования, значительное место занимают экологические лимиты. Лимиты на природопользование — это система экологических ограничений по территориям, представляющая собой установленные предприятиям — природопользователям на определенный срок объемы предельного использования (изъятия) природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещения отходов производства. Так, например, устанавливают лимиты потребления вод промышленного использования, нормы отвода земель для автомобильных дорог, лимиты по отлову животных, расчетную лесосеку и т.д. За сверхнормативное потребление природных ресурсов предусматривается дополнительная плата. Таким образом, лимиты как система экологических ограничений экономическим путем побуждают природопользователя бережно относиться к природной среде, сокращать отходы, уменьшать выбросы (сбросы) загрязняющих веществ, переходить к малоотходным и ресурсосберегающим технологиям. Таким образом, лимиты, а также лицензии и договоры на комплексное природопользование выполняют не только экономические, но и природоохранные функции.

### 9.3. Экологическая сертификация

Экологическая сертификация — деятельность по подтверждению соответствия сертифицируемого объекта предъявляемым к нему экологическим требованиям. В соответствии со статьей 31 Закона РФ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 248-ФЗ экологическая сертификация проводится в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации. Важную роль в области экологической сертификации играет Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», в соответствии с которым сертификация — это форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов положениям стандартов или условиям договоров.

Сертификация на соответствие экологическим требованиям является одним из наиболее активно развивающихся направлений сертификации, а также прогрессивным стимулом к внедрению технологических процессов и выпуску продукции, которые дают гарантию безопасности продукции для жизни, здоровья, имущества и среды обитания потребителя.

Предусматривается четыре вида объектов экологической сертификации:

- объекты окружающей природной среды (природные ресурсы, природные компоненты);
- источники загрязнения окружающей среды (производства, технологические процессы, отходы и др.);
- продукция природоохранного назначения (природоохранные технологии, продукция, услуги);
- экологические информационные ресурсы, продукты и технологии (базы данных, программные продукты, модели загрязнения).

Экологическая сертификация проводится в России в виде обязательной и добровольной. Она обязательна в случаях, ус-



тановленных законодательством России и субъектов РФ. Проведение обязательной экологической сертификации означает, что государство берет на себя защиту общественных интересов, связанных с обеспечением экологических интересов населения и охраны окружающей природной среды, рационального использования, охраны, воспроизводства природных ресурсов и в других предусмотренных законодательством случаях. Для проведения обязательной экологической сертификации Министерство природных ресурсов и экологии составляет и утверждает Перечни объектов, подлежащих обязательной эко-сертификации.

Обязательная экологическая сертификация товаров (работ и услуг), на которые законом установлены требования, направленные на обеспечение безопасности жизни, здоровья потребителей и охраны окружающей среды, введена с принятием 7 февраля 1992 г. Закона РФ «О защите прав потребителей». Включение товаров и услуг в перечень обязательной экологической сертификации в соответствии со ст. 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе» служит основанием для их отнесения к объектам обязательной государственной экологической экспертизы.

Обязательной экологической сертификации подлежат:

- системы управления окружающей средой;
- предприятия и организации, в том числе оборонной промышленности, использующие вредные технологии;
- продукция, способная оказать вредное воздействие на окружающую среду;
- отходы производства и потребления и деятельность в сфере обращения с отходами.

Сертификат соответствия ГОСТ Р выдаётся органом по сертификации, аккредитованным Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, иначе именуемым Росстандартом или Госстандартом. На основании постановления Правительства № 982 от 1 декабря 2009 года Госстандарт ру-

ководствуется списком товаров, которые на территории России не могут быть изготовлены или проданы без сертификата соответствия. В этом перечне содержится продукция, для которой необходима обязательная сертификация или декларирование соответствия. В перечень включены те виды товаров, которые таят в себе потенциальную опасность для здоровья и даже жизни людей. Качество и безопасность продукции устанавливаются действующими государственными стандартами и правилами (ГОСТ, ГОСТ Р, ГОСТ Р МЭК, ТУ и др.). Данный перечень изменяется и дополняется один раз в год.

Среди продукции, на которую требуется сертификат соответствия ГОСТ Р (сертификат Ростеста), можно выделить следующие группы:

- оборудование и машины промышленные;
- оборудование химическое и нефтегазоперерабатывающее;
- бытовая техника и электротовары;
- продукция автомобильной промышленности;
- детские товары (одежда, обувь, игрушки, посуда и др.);
- нефтепродукты и моторные масла;
- светотехническое оборудование;
- арматура промышленная трубопроводная;
- медицинские материалы и оборудование;
- специальная и защитная одежда и обувь.

Сегодня продукты питания не подвергаются обязательной сертификации и продавцы могут выставлять товар, лишь заполнив декларацию о подтверждении соответствия заявленным ими же качествам товара. Для подтверждения качества ранее проводилась обязательная сертификация продуктов питания, но теперь практически все виды продуктов питания подлежат декларированию соответствия. Декларирование также является обязательной формой подтверждения соответствия. Ранее обязательной сертификации подлежали такие продукты питания, как кондитерские изделия, сахар, зерно, хлеб, макаронные и хлебобулочные изделия, слабоалкогольные и алкогольные напит-

ки, овощи и фрукты, масложировые продукты и растительные масла, мясо и мясопродукты, рыба и морепродукты, молоко и молочные товары, пищевые концентраты, детское питание, чай, кофе, мед. С начала 2010 года многие из вышеперечисленных товаров и многие другие подлежат только обязательному декларированию соответствия.

Сертифицированным товарам присваивается специальный знак. Знак соответствия, или, как его обычно называют, знак РСТ, наносится на упаковку, товарный ярлык или этикетку к продукции. Таким образом, знак соответствия информирует покупателя продукции о том, что продукция сертифицирована и соответствует установленным стандартам качества и на нее оформлен сертификат соответствия.



Рис. 12. Знак соответствия при обязательной сертификации

Добровольная экологическая сертификация осуществляется в тех случаях, когда в законодательных актах РФ не предписана обязательная сертификация и проводится по инициативе заявителя-природопользователя или юридического лица, выполняющего распорядительные функции в области использования природных ресурсов.

## Глава 10

### Экономический механизм охраны окружающей природной среды

В новом Законе «Об охране окружающей среды» (2002) закреплены методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды, к которым относятся:

- разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
- разработка федеральных программ в области экологического развития РФ и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ;
- разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;
- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- проведение экономической оценки природных и природно-антропогенных объектов;
- проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством РФ;
- поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;

– возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде;

– иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

Экономическое регулирование охраны окружающей среды осуществляется с целью формирования экономического интереса в соблюдении экологических требований законодательства РФ.

Законодательством РФ, законами и правовыми нормативными актами субъектов РФ могут быть установлены другие механизмы экономического регулирования охраны окружающей среды.

Важными элементами регулирования экономического механизма являются планирование и финансирование материально-технического обеспечения мероприятий по охране окружающей среды. Планирование мероприятий по охране окружающей среды и природопользованию осуществляется в составе программ, прогнозов экономического развития на основе проектов концепций, программ и планов отраслевого и территориально-социально-экономического развития. Финансирование реализации мероприятий по охране окружающей среды, а также многочисленных экологических программ производится за счет федерального бюджета; государственных бюджетов субъектов РФ, а также средств предприятий, учреждений и организаций; федерального, территориального и местного внебюджетных экологических фондов; внебюджетных фондов на охрану и воспроизводство отдельных видов природных ресурсов; фондов экологического страхования, кредитов банков, добровольных взносов граждан, иностранных инвестиций и других источников финансирования. Контроль за использованием бюджетных финансовых средств на реализацию мероприятий по охране окружающей среды осуществляется Министерством природных ресурсов и экологии РФ совместно с финансовыми и налоговыми

ми органами, учреждениями банков с привлечением аудиторских фирм.

Плата за природопользование включает плату за использование отдельных видов природных ресурсов, воздействие на окружающую среду. Плата за использование отдельных видов природных ресурсов взимается за право пользования отдельными видами природных ресурсов, а также их использование в пределах установленных лимитов и сверх установленных лимитов. Плата за воздействие на окружающую среду взимается за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды воздействия как в пределах установленных, так и сверх установленных лимитов воздействия на окружающую среду.

Постановлением Правительства РФ от 9 января 1991 г. впервые в нашей стране была введена плата за загрязнение окружающей среды. Однако постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» №632 установлен новый порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей среды, размещение отходов, другие вредные воздействия. Суть нового порядка заключается в различной плате за загрязнение в пределах, не превышающих установленных лимитов; за загрязнение в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов) и за сверхлимитные загрязнения окружающей среды. Средства, образуемые за счет платы за использование отдельных видов природных ресурсов, направляются природопользователем в федеральный бюджет РФ и бюджеты других уровней, включая бюджеты субъектов РФ, а также в отраслевые фонды охраны и воспроизводства отдельных видов природных ресурсов и экологические фонды и используются на охрану, восстановление качества и воспроизводство природных ресурсов.

## Глава 11

### Юридическая ответственность за экологические правонарушения

Важное место в системе мер по обеспечению охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов занимает юридическая ответственность за нарушение требований экологического законодательства. Под юридической ответственностью за экологические правонарушения следует понимать предусмотренную нормами права обязанность правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия своего противоправного поведения.

Посредством применения юридической ответственности реализуется государственное принуждение к исполнению экологических требований. Привлечение физических и юридических лиц к установленной законом ответственности в случае нарушения ими правовых требований преследует следующие цели:

- стимулировать соблюдение норм экологического законодательства;
- компенсировать вред, причиненный окружающей природной среде, а также обществу;
- предупредить остальных субъектов о недопустимости нарушения природоохранного законодательства;
- наказать лиц, не соблюдающих требования экологического законодательства.

Основанием привлечения к юридической ответственности является совершение экологического правонарушения.

Экологическим правонарушением признается противоправное деяние (действие или бездействие), причиняющее или несущее реальную угрозу причинения вреда окружающей природной среде либо нарушающее права и законные интересы субъектов экологического права. В зависимости от степени общественной опасности экологические правонарушения под-

разделяются на дисциплинарные, гражданские (материальные), административные и уголовные.

Экологическими правонарушениями считаются:

- нарушение стандартов, норм, правил и иных нормативно-технических требований, предъявляемых к охране природы, в том числе в нарушениях установленной экологической емкости территории, экологических норм, правил при планировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации или ликвидации предприятий, сооружений, транспортных средств и иных объектов, экспорте, импорте экологически опасной продукции;
- самовольное использование природных ресурсов, невыполнение требований государственной экологической экспертизы;
- отказ от внесения установленной платы за пользование природными ресурсами, а также компенсационных выплат за загрязнение окружающей среды и другие виды вредного воздействия на нее;
- невыполнение планов строительства природоохранных объектов, других мероприятий по охране природы;
- непринятие мер по восстановлению окружающей природной среды, ликвидации последствий вредного на нее воздействия и воспроизводству природных ресурсов;
- невыполнение предписаний органов, осуществляющих государственный контроль и надзор за охраной природы;



Рис. 13. Экологические правонарушения

– нарушение правового режима особо охраняемых природных территорий и объектов;

– нарушение правил транспортировки, использования, обезвреживания и захоронения отходов производства и потребления, средств химизации, а также радиоактивных и вредных химических веществ и др.

Рассмотренные экологические правонарушения, как правило, подразделяют на две группы:

1) по видам природных ресурсов, которым причиняется ущерб, выделяются земельные, лесные, водные правонарушения, нарушения законодательства о недрах, о животном мире, атмосферном воздухе и т.д.;

2) по характеру причиненного вреда, в т.ч.:

– загрязнение окружающей природной среды и отдельных природных объектов (лесов, вод, недр, земель и др.);

– порча, повреждение, уничтожение природных объектов (порча земель, уничтожение животных, занесенных в Красную книгу, повреждение лесов сточными водами, химическими веществами, промышленными отходами;

– истощение природных ресурсов (истощение поверхностных и подземных вод, выборочная отработка богатых участков месторождений полезных ископаемых, приводящая к их необоснованным потерям и др.);

– нерациональное использование природных ресурсов (например, бесхозяйственное использование воды, нерациональное использование сельскохозяйственных земель и др.).

Законодательство предусматривает, что по одному экологическому правонарушению может применяться несколько видов ответственности (например, лицо может быть уволено и привлечено к уголовной ответственности). Вид и размер ответственности за совершение экологического правонарушения определяется в каждом конкретном случае уполномоченными органами. В соответствии с общей теорией права экологическое

Таблица 5

Общие характеристики эколого-правовой ответственности

Вид ответственности	Чем предусмотрена	Вид правонарушения	Субъект	Кем применяется	Взыскания
Уголовная	УК, ст. 246-262	Экологические преступления общепрофессионального характера	Физические лица	Суд	Штраф, лишение прав занимать должности, исправительные работы, ограничение свободы, арест, обязательные работы, лишение свободы
Административная	КоАП и др.	Конкретный вид правонарушения, указанный в законе, общий состав не предусмотрен; являются менее опасными по сравнению с уголовными	Граждане, должностные лица, юридические лица	Госинспекция, административные комиссии, органы МВД и др.	Предупреждение, штраф, лишение специальных прав, конфискация, дисквалификация, адм.арест и др.
Дисциплинарная	Трудовой кодекс РФ	Противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение работником должностных обязанностей	Должностные лица и работники при исполнении трудовых обязанностей	Администрация предприятия	Замечание, выговор, строгий выговор, увольнение и др.
Специальная	Спец. нормативные правовые акты	Нарушение установленных порядков, условий лицензий, небрежность и др.	Физические и юридические лица	Специальные органы экологического управления	Ограничение, приостановка, прекращение права пользования ресурсами, возложение обязанностей и др.
Материальная	КЗоТ, ГК и др.	Виновное причинение вреда окруж. среде, имуществу, здоровью человека	Граждане и юридические лица	Суд, арбитражный суд, администрация	Возмещение вреда (в натуре, денежной форме и др.)



правонарушение по своей структуре состоит из объекта, субъекта, объективной и субъективной сторон. Только наличие всех указанных элементов свидетельствует об экологическом правонарушении, а отсутствие хотя бы одного из них препятствует этому.

Объектом экологического правонарушения являются общественные отношения в сфере охраны окружающей природной среды, ее рационального использования, обеспечения экологической безопасности населения, благоприятной для человека среды обитания.

Предметом данного правонарушения могут быть окружающая природная среда или ее отдельные компоненты, то есть такие природные объекты, которые находятся в естественной экологической связи с природной средой. Если такая связь прерывается, то имеют место правонарушения другого рода, не являющиеся экологическими. Например, хищение собранного урожая, уничтожение сельскохозяйственных либо домашних животных и т.д.

Субъектами экологического правонарушения могут быть как юридические, так и физические лица, совершившие экологическое правонарушение как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами. Для признания лица субъектом экологического правонарушения не имеет значения его принадлежность другому государству. В то же время следует иметь в виду, что в отношении отдельных составов экологических правонарушений к ответственности могут привлекаться лишь специальные субъекты (например, должностные лица или лица, имеющие лицензию на занятие каким-либо видом деятельности). Состав субъектов варьируется в зависимости от вида экологического правонарушения. Так, субъектами дисциплинарной ответственности являются должностные лица и работники предприятий, уголовной — должностные лица и граждане, гражданской — юридические и физические лица.



Рис. 14. Эколого-правовая ответственность

Субъектами экологического правонарушения могут быть только дееспособные лица, то есть те, за кем закон признает способность своими действиями приобретать и осуществлять права, создавать для себя обязанности и исполнять их. Согласно ст. 60 Конституции РФ в полном объеме дееспособность возникает у лица по достижении им совершеннолетия. По общему правилу, ответственность за совершение административных и уголовных правонарушений наступает с 16 лет, гражданско-правовая — с 18 лет, дисциплинарная — с 16 лет, а материальная — с 18.

С объективной стороны экологическое правонарушение выражается в совокупности следующих элементов:

- а) противоправное деяние (действие или бездействие);
- б) последствия в виде причиненного вреда или наступления реальной угрозы причинения вреда природной среде либо нарушение иных прав и интересов субъектов экологического права;

в) причинная связь между противоправным деянием и наступившими последствиями.

Субъективная сторона экологического правонарушения представляет собой психическое отношение нарушителя экологических норм и правил к их нарушению. Как правило, с субъективной стороны экологическое правонарушение бывает умышленным или неосторожным. Умышленным является экологическое правонарушение, при котором нарушитель предвидит наступление общественно вредных последствий своего поведения и желает или сознательно допускает их наступление (например, предприятие сбрасывает токсичные отходы своего производства вне установленного для этого места). Неосторожность бывает двух видов: самонадеянность и небрежность. Самонадеянность имеет место тогда, когда лицо, нарушающее экологическое требование, предвидит общественно вредные последствия своей деятельности, но безосновательно рассчитывает, что такие последствия не наступят. Небрежность проявляется в том, что лицо не предвидит наступления вредных последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

## Глава 12

### Уголовная ответственность в сфере природопользования

За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством (ст.75 ФЗ «Об охране окружающей среды», 2002).

Юридическая ответственность наряду с экологическим контролем и другими средствами воздействия на правонарушителей природоохранного законодательства является одним из действенных рычагов защиты прав и законных интересов граж-

дан, общества и государства в сфере обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды в целом. Экологическое правонарушение является основанием возложения юридической ответственности на виновного. Распространены три классификации юридической ответственности за экологические правонарушения: по видам охраняемых правом природных объектов; способам причинения вреда окружающей природной среде; применяемым санкциям. Основной считается классификация по видам природных объектов, охраняемых законом, в соответствии с которой выделяют административную, дисциплинарную, материальную, гражданско-правовую и уголовную ответственность.

Понятие уголовной ответственности за экологические преступления дается в ст.85 Закона «Об охране окружающей природной среды» (1992). Она гласит: должностные лица и граждане, виновные в совершении экологических преступлений, то есть общественно опасных деяний, посягающих на установленный в России экологический правовой порядок, экологическую безопасность общества и причиняющих вред окружающей среде и здоровью человека, несут уголовную ответственность, предусмотренную УК РФ.

Уголовная ответственность наступает за совершение экологических преступлений, которые представляют собой повышенную общественную опасность и предусмотрены уголовным законодательством (УК РФ, глава 26. Экологические преступления). В УК РФ предусмотрено 17 составов преступлений, введен совершенно новый состав — экоцид (ст. 358), в разделе «Преступления против мира и безопасности человечества». Уголовная ответственность при наличии всех элементов состава экологического преступления может наступить не только за оконченное преступление, но и за попытку его совершения, за приготовление и покушение на преступление.

Уголовно наказуемые преступления, содержащиеся в УК РФ, следующие:

статья 246. Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ;

статья 247. Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов;

статья 248. Нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами;

статья 249. Нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений;

статья 250. Загрязнение вод;

статья 251. Загрязнение атмосферы;

статья 252. Загрязнение морской среды;

статья 253. Нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации;

статья 254. Порча земли;

статья 255. Нарушение правил охраны и использования недр;

статья 256. Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов;

статья 257. Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов;

статья 258. Незаконная охота;

статья 259. Уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации;

статья 260. Незаконная рубка лесных насаждений;

статья 261. Уничтожение или повреждение лесных насаждений;

статья 262. Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов;

статья 358 УК РФ. Экоцид.

Диспозиция данной статьи предусматривает массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий,

вызывающих экологическую катастрофу. Санкция за это преступление — лишение свободы на срок от 12 до 20 лет.

Основные особенности уголовной ответственности:

– она наступает за деяния в экологической сфере, имеющие наивысшую общественную опасность (ст. 14 УК РФ);

– применяется только судом после обязательной уголовно-процессуальной процедуры, и единственным основанием назначения наказания является приговор суда; имеет более суровые виды наказания, чем в других отраслях (ст. 44 УК РФ); субъектами здесь могут быть только физические лица, достигшие определенного возраста (ст. 20 УК РФ) и вменяемые.

1. Уголовная ответственность в сфере природопользования является особой формой защиты общества от экологических преступлений, имеющих наивысшую степень общественной опасности. Например, уголовные наказания применяются за умышленные экологические преступления; умышленное уничтожение, разрушение либо порчу природных объектов, взятых под охрану государства (ст. 243 УК РФ); за повторные правонарушения (ст. 258 УК РФ и др.); за причинение экологическим правонарушением значительного вреда охраняемому законом объекту (ст. 223 УК РФ) и т.п.

2. Уголовная ответственность в сфере природопользования применяется только судом и после проведения предварительного следствия или дознания специально уполномоченными на то лицами в особом процессуальном порядке, определенном УПК республик. Единственным основанием назначения уголовного наказания за экологическое правонарушение является приговор суда.

3. Уголовная ответственность предусматривает более суровые меры ответственности для нарушителей в сфере природопользования по сравнению с иными видами ответственности. Например, лишение свободы, конфискацию имущества, штраф, в несколько раз превышающий размер, установленный при ад-

министративных взысканиях, лишение права занимать определенные должности (ст. 44 УК РФ) и т.п.

4. К уголовной ответственности не могут привлекаться организации и их структурные подразделения, субъектом ответственности могут быть лишь физические лица, достигшие возраста привлечения к уголовной ответственности и вменяемые (ст. 20 и 21 УК РФ).

5. В действующем законодательстве составы экологических преступлений предусмотрены в зависимости от объекта преступления. Таким образом, уголовная ответственность в сфере природопользования наступает за совершение экологических преступлений, обладающих наивысшей общественной опасностью, предусмотренных уголовным законодательством, в соответствии с требованиями уголовного процесса и только по приговорам суда.

За совершение экологических преступлений УК РФ предусматривает следующие виды наказаний:

- штраф, то есть «денежное взыскание, назначаемое в пределах, предусмотренных УК РФ, в размере, соответствующем определенному количеству минимальных размеров оплаты труда, установленных законодательством Российской Федерации на момент назначения наказания, либо в размере заработной платы или иного дохода осужденного за определенный период». Наказание в виде штрафа предусмотрено почти за все экологические преступления. Его размер зависит от характера совершенного преступления. Минимальный размер штрафа — 200 минимальных размеров оплаты труда, максимальный — до 700 минимальных размеров оплаты труда;

- лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. «Данный вид наказания используется в виде основного или дополнительного в тех случаях, когда совершение преступления связано с должностным положением осужденного либо характером его профессиональной деятельности».[16] Такое наказание предусмотрено за

многие экологические преступления. Иногда установлен и срок действия данного наказания;

- обязательные работы, которые заключаются в выполнении осужденным в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ, вид которых определяется органами местного самоуправления. Они устанавливаются на срок от 60 до 240 часов и отбываются не свыше 4-х часов в день. Данный вид наказания установлен, в частности, за незаконную порубку деревьев и кустарников;

- исправительные работы. Отбываются по месту работы осужденного, при этом из его заработка производятся удержания в доход государства в размере, установленном приговором суда, в пределах от 5 до 20%. Такое наказание установлено, к примеру, за нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений (до 1 года); за загрязнение атмосферы (до 2 лет); за порчу земли (до 2 лет); за нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов (до 2 лет);

- ограничение свободы. Оно заключается в содержании осужденного, достигшего к моменту вынесения судом приговора восемнадцатилетнего возраста, в специальном учреждении без изоляции от общества в условиях осуществления за ним надзора. Такое наказание предусмотрено за порчу земли (до 3 лет); уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации (до 3 лет);

- арест. Он заключается в содержании осужденного в условиях строгой изоляции от общества. Предусматривается за загрязнение вод (до 3 месяцев); за загрязнение морской воды (до 4 месяцев);

- лишение свободы на определенный срок. Данный вид наказания предусматривается за многие преступления, в том числе за нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (до 5 лет); за нарушение правил обраще-

ния экологически опасных веществ и отходов (от 3 до 8 лет); за нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами (от 2 до 5 лет); за загрязнение вод (до 5 лет); за загрязнение атмосферы (до 3 лет); за порчу земли (до 3 лет); за уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации (до 3 лет); за уничтожение или повреждение лесов (до 8 лет). Наиболее строгая уголовная ответственность предусмотрена за экоцид, то есть массовое уничтожение растительного и животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу. Данное преступление наказывается лишением свободы на срок от 12 до 20 лет.

Обзор статей уголовного кодекса за правонарушения в области природопользования и охраны природы.

*Статья 246. Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ*

Нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил, если это повлекло существенное изменение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия, — наказывается штрафом в размере до ста двадцати тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

*Статья 247. Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов*

1. Производство запрещенных видов опасных отходов, транспортировка, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил, если эти деяния создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде, — наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

2. Те же деяния, повлекшие загрязнение, отравление или заражение окружающей среды, причинение вреда здоровью человека либо массовую гибель животных, а равно совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, — наказываются штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до пяти лет.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть человека либо массовое заболевание людей, — наказываются лишением свободы на срок от трех до восьми лет.

*Статья 248. Нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами*

1. Нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами, если это повлекло причинение вреда здоровью человека, распространение эпидемий или эпизоотий либо иные тяжкие последствия, — наказывается обязательными работами на срок до ста восьмидесяти часов, либо исправительными ра-



ботами на срок до одного года, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

2. То же деяние, повлекшее по неосторожности смерть человека, — наказывается обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от шести месяцев до двух лет, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

*Статья 249. Нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений*

1. Нарушение ветеринарных правил, повлекшее по неосторожности распространение эпизоотий или иные тяжкие последствия, — наказывается штрафом в размере до ста двадцати тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

2. Нарушение правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений, повлекшее по неосторожности тяжкие последствия, — наказывается штрафом в размере до ста двадцати тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо исправительными работами на срок до одного года, либо ограничением свободы на срок до двух лет.

*Статья 250. Загрязнение вод*

1. Загрязнение, засорение, истощение поверхностных или подземных вод, источников питьевого водоснабжения либо иное изменение их природных свойств, если эти деяния пов-

лекли причинение существенного вреда животному или растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству, — наказываются штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев.

2. Те же деяния, повлекшие причинение вреда здоровью человека или массовую гибель животных, а равно совершенные на территории заповедника или заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, — наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть человека, — наказываются лишением свободы на срок до пяти лет.

*Статья 251. Загрязнение атмосферы*

1. Нарушение правил выброса в атмосферу загрязняющих веществ или нарушение эксплуатации установок, сооружений и иных объектов, если эти деяния повлекли загрязнение или иное изменение природных свойств воздуха, — наказываются штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев.

2. Те же деяния, повлекшие по неосторожности причинение вреда здоровью человека, — наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть человека, — наказываются лишением свободы на срок до пяти лет.

#### *Статья 252. Загрязнение морской среды*

1. Загрязнение морской среды из находящихся на суше источников либо вследствие нарушения правил захоронения или сброса с транспортных средств или возведенных в море искусственных островов, установок или сооружений веществ и материалов, вредных для здоровья человека и водных биологических ресурсов либо препятствующих правомерному использованию морской среды, — наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до четырех месяцев.

2. Те же деяния, причинившие существенный вред здоровью человека, водным биологическим ресурсам, окружающей среде, зонам отдыха либо другим охраняемым законом интересам, — наказываются лишением свободы на срок до двух лет со штрафом в размере до сорока тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть человека, — наказываются лишением свободы на срок до пяти лет.

#### *Статья 253. Нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации*

1. Незаконное возведение искусственных островов, установок или сооружений на континентальном шельфе Российской Федерации, незаконное создание вокруг них или в исключительной экономической зоне Российской Федерации зон безопасности, а равно нарушение правил строительства, эксплуатации, охраны и ликвидации возведенных искусственных островов, установок или сооружений и средств обеспечения безопасности морского судоходства — наказываются штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

2. Исследование, поиск, разведка, разработка природных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации или исключительной экономической зоны Российской Федерации, проводимые без соответствующего разрешения, — наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо исправительными работами на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

#### *Статья 254. Порча земли*

1. Отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоро-

вью человека или окружающей среде, — наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

2. Те же деяния, совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, — наказываются ограничением свободы на срок до двух лет или лишением свободы на тот же срок.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть человека, — наказываются лишением свободы на срок до пяти лет.

#### *Статья 255. Нарушение правил охраны и использования недр*

Нарушение правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горнодобывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а равно самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба, — наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

#### *Статья 256. Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов*

1. Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов, если это деяние совершено:

а) с причинением крупного ущерба;

б) с применением самоходного транспортного плавающего средства или взрывчатых и химических веществ, электротока либо иных способов массового истребления указанных водных животных и растений;

в) в местах нереста или на миграционных путях к ним;

г) на особо охраняемых природных территориях либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, — наказываются штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев.

2. Незаконная добыча котиков, морских бобров или иных морских млекопитающих в открытом море или в запретных зонах — наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, — наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

#### *Статья 257. Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов*

Производство сплава древесины, строительство мостов, дамб, транспортировка древесины и других лесных ресурсов,

осуществление взрывных и иных работ, а равно эксплуатация водозаборных сооружений и перекачивающих механизмов с нарушением правил охраны водных биологических ресурсов, если эти деяния повлекли массовую гибель рыбы или других водных биологических ресурсов, уничтожение в значительных размерах кормовых запасов либо иные тяжкие последствия, — наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

#### *Статья 258. Незаконная охота*

1. Незаконная охота, если это деяние совершено:

- а) с причинением крупного ущерба;
- б) с применением механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов или иных способов массового уничтожения птиц и зверей;
- в) в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена;
- г) на территории заповедника, заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, — наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев.

2. То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, — наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок

до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

#### *Статья 259. Уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации*

Уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, повлекшее гибель популяций этих организмов, — наказывается ограничением свободы на срок до трех лет или лишением свободы на тот же срок.

#### *Статья 260. Незаконная рубка лесных насаждений*

1. Незаконная рубка, а равно повреждение до степени прекращения роста лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников, лиан, если эти деяния совершены в значительном размере, — наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок от ста до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок от шести месяцев до двух лет, либо лишением свободы на срок до одного года.

2. Незаконная рубка, а равно повреждение до степени прекращения роста лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников, лиан, если эти деяния совершены:

- а) группой лиц;
- б) утратил силу. — Федеральный закон от 08.12.2003 № 162-ФЗ;
- в) лицом с использованием своего служебного положения;
- г) в крупном размере, — наказываются штрафом в размере от ста тысяч рублей до пятисот тысяч рублей или в размере за-

работной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок от одного года до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные в особо крупном размере, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, — наказываются штрафом в размере от пятисот тысяч рублей до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от трех до пяти лет либо лишением свободы на срок от трех до шести лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Примечание. Значительным размером в настоящей статье признается ущерб, причиненный лесным насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам, исчисленный по утвержденным Правительством Российской Федерации таксам, превышающий пять тысяч рублей, крупным размером — пятьдесят тысяч рублей, особо крупным размером — сто пятьдесят тысяч рублей.

*Статья 261. Уничтожение или повреждение лесных насаждений*

1. Уничтожение или повреждение лесных насаждений и иных насаждений в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности — наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет.

2. Уничтожение или повреждение лесных насаждений и иных насаждений путем поджога, иным общеопасным способом либо в результате загрязнения или иного негативного воздействия — наказываются штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до семи лет со штрафом в размере от десяти тысяч до ста тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного месяца до одного года либо без такового.

*Статья 262. Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов*

Нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба, — наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

## Глава 13

### Административная ответственность за экологические правонарушения (проступки)

В отличие от дисциплинарной административная ответственность имеет надведомственный характер, поскольку применяется не администрацией предприятия, а судами, органами, должностными лицами, комиссиями, специально уполномоченными лицами рассматривать дела об административных правонарушениях (ст. 23.1-24, Кодекс Российской Федерации об адми-



нистративных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (КоАП РФ). Одним из таких органов в соответствии с постановлением Правительства РФ от 6 июля 2000 г. «Вопросы Министерства природных ресурсов РФ» является Министерство природных ресурсов и экологии, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим использование и охрану всей окружающей среды, а также Федеральная служба земельного кадастра России, Положение о которой утверждено постановлением Правительства РФ от 11 января 2002 г., и Министерство имущественных отношений, деятельность которого определена постановлением Правительства РФ от 18 июля 2000 г. Дела об административных правонарушениях, предусмотренные в гл. 23 КоАП РФ, рассматриваются судами (мировыми судьями), комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав и федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями, структурами, подразделениями и территориальными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ.

Кроме того, дела об административных правонарушениях рассматриваются государственными инспекторами в области охраны окружающей среды при исполнении своих должностных обязанностей в пределах своих полномочий, установленных законодательством.

Административная ответственность в сфере природопользования имеет ряд специфических особенностей (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, 30.12.2001 № 195-ФЗ):

- ответственность может наступать только за конкретные правонарушения, указанные в законе как административные; субъектами ответственности по ней могут быть любые лица (как юридические, так и физические), которые в соответствии с законом ответственны за административные проступки;
- ответственность применяется в соответствии с компетенцией специального уполномоченного органа или должностного лица;

– применяется в определенном процессуальном порядке (сбор доказательств, протоколы нарушений, рассмотрение дела и т.д.);

– применяются только предусмотренные законом взыскания (гл. 3, ст. 3.2 КоАП РФ);

– возможно освобождение от них при малозначительности проступка (гл. 2, ст. 2.9 КоАП РФ);

– предусматривается дифференциация ответственности для должностных лиц.

Штрафы за указанные правонарушения налагаются в пределах компетенции специально уполномоченными на то государственными органами РФ в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора РФ, а также технической инспекцией труда профессиональных союзов. Постановление о наложении штрафа может быть обжаловано в суд общей юрисдикции или арбитражный суд. Наложение штрафа не освобождает виновных от обязанности возмещения причиненного вреда. Суммы взыскиваемых штрафов перечисляются на специальные счета государственных экологических фондов.



Рис. 15. Административная ответственность за экологические правонарушения

Можно отметить следующие характерные черты административной ответственности в сфере природопользования:

1. В законе не предусмотрен общий состав административного проступка, который можно было бы применить к нарушителям природоохранных правил, как это имеет место при применении дисциплинарной ответственности. Административное взыскание применяется только за такое деяние, которое содержит конкретный состав административного проступка. Так, в КоАП РФ предусмотрено 23 состава административных правонарушений в сфере природопользования, посвященных охране земли, охране недр, охране вод, охране лесов, охране правил охоты и рыболовства (гл. 8, КоАП РФ).

2. Административные правонарушения в сфере природопользования являются относительно неопасными по сравнению с уголовными преступлениями, а поэтому административные взыскания носят мягкий характер. Например, ст. 3.2 КоАП РФ предусмотрены предупреждение, штраф, конфискация оружия совершения правонарушения и др., не предусмотрено таких наказаний, как лишение свободы. Административный арест допускается на срок, не превышающий 15 суток.

3. В порядке административного взыскания, как и при применении дисциплинарных взысканий, не производится компенсации причиненного окружающей среде ущерба. Если сумма не превышает 1/2 минимального размера оплаты труда, может решаться вопрос о возмещении виновным имущественного ущерба природе одновременно с применением административного взыскания (ст. 4.7 КоАП РФ).

4. Административная ответственность в сфере природопользования применяется в точном соответствии со своей компетенцией специально уполномоченным на то лицом, или государственным органом, круг же полномочий последних четко ограничен законом.

5. Принимая во внимание, что административная ответственность имеет более жесткий характер по сравнению с дис-

циплинарной, закон обязывает учитывать при применении административных взысканий смягчающие и отягчающие обстоятельства, т.е. вводить правовой механизм обеспечения справедливости при применении взысканий. Так, смягчают административную ответственность такие обстоятельства, как добровольное устранение виновным вреда, причиненного природным объектам; отягчают — продолжение противоправного поведения, несмотря на требования уполномоченных на тех лиц, повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному взысканию, и др. (гл. 4, ст. 4.1, 4.3 КоАП РФ).

6. Административная ответственность в сфере природопользования дифференцируется на следующие виды экологических правонарушений:

а) незаконные сделки с природными объектами: недрами, водами, лесами, животным миром. Сами по себе эти правонарушения не наносят прямого вреда природной среде, но их совершение создает условия для экологических правонарушений. Например, получив право лесопользования незаконным путем, нарушитель имеет возможность осуществлять рубку леса с нарушением существующих правил, и соответствующим природоохранительным службам будет трудно своевременно вскрыть это нарушение;

б) самовольная хозяйственная эксплуатация природных объектов (ст. 7.1, 8.1–8.40 КоАП РФ). Данные нарушения представляют собой непосредственное вторжение в экологические взаимосвязи и экологические системы, что чревато необратимыми последствиями. Так, самовольное производство гидротехнических работ на водоемах может нанести непоправимый вред рыбному хозяйству; самовольная раскорчевка участков земли — повлечь нарушение экосистемы данного лесного участка; самовольная пастба в лесах — отрицательно сказаться на лесных насаждениях и т.п.;

в) самовольная переуступка права природопользователя (ст. 7.4–7.11 КоАП РФ). Она приводит к тому, что невозможно определить ответственность конкретных лиц за ущерб, причиненный природным объектам, что влечет уклонение от ответственности, безнаказанность, порождающую новые правонарушения, и т.п.;

г) нецелевое использование природных объектов (ст. 8.6–8.8 КоАП РФ). Так, использование рыбохозяйственных водоемов для организации на них пляжей не только противоречит цели водопользования, но и вредит рыбохозяйственным мероприятиям;

д) нарушение правил природопользования (ст. 8.8–8.14 КоАП РФ). Оно влечет специальный вид ответственности, который применяется за нарушения разнообразных и конкретных обязанностей по природопользованию. Так, для наказания за невыполнение обязательных мероприятий по охране почв от эрозии необходимо наличие специальных противоэрозионных правил, выполнение которых входит в обязанности привлекаемого к ответственности лица;

е) производственно-хозяйственная деятельность, наносящая вред природным объектам. Подпадает под действие административной ответственности даже в том случае, если эта деятельность осуществлена без нарушения каких-либо правил. Например, если сточными водами загрязнены или испорчены сельскохозяйственные земли, то виновные в этом должностные лица могут быть наказаны даже и в том случае, если они не нарушили производственных ГОСТов в своей деятельности. Критерием ответственности здесь является вред, нанесенный природному объекту.

## Глава 14

### Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения

Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения предусмотрена в ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002). Основания дисциплинарной ответственности, круг субъектов и меры дисциплинарного наказания регулируются Трудовым кодексом РФ от 30 декабря 2001 г., а также иными нормативными правовыми актами: уставами, положениями и другими, регулирующими деятельность предприятий, организаций, учреждений, правилами внутреннего трудового распорядка. Она выражается в наложении работодателем на виновного работника дисциплинарного взыскания за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него трудовых обязанностей, связанных с природопользованием и охраной окружающей среды. В отличие от уголовного и административного законодательства более или менее систематизированный перечень экологических дисциплинарных проступков здесь отсутствует.

Субъективной стороной дисциплинарного экологического проступка является, как правило, неосторожность. В соответствии со статьей 192 Трудового кодекса РФ за совершение дисциплинарного проступка могут быть применены следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение. Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания. Ответственность за нарушение экологического законодательства наступает в том случае, если указанные нарушения допущены субъектом в период рабочего времени.

Виды дисциплинарной ответственности условно можно разделить на три группы:

– в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка: например, работник в состоянии алкогольного опьянения не вышел на работу и не выполнил свои обязанности по уходу за растениями, животными, территорией;

– в порядке подчиненности: налагается в случае не выполнения распоряжений работодателя работником предприятия или организации;

– в соответствии с дисциплинарными уставами и положениями, действующими, например, в министерствах обороны и внутренних дел, железнодорожного, водного и воздушного транспорта.

Порядок наложения и снятия дисциплинарного взыскания отрегулирован трудовым законодательством РФ (Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12. 2001 г., № 197). До применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника объяснение в письменной форме. В случае отказа работника дать указанное объяснение составляется соответствующий акт. Отказ работника дать объяснение не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников.

Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под расписку в течение трех рабочих дней со дня его издания. Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственные инспекции труда или органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров. Если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания к работнику не будет применено новое дисциплинарное взыскание, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Работодатель до истечения года со дня применения дисциплинарного взыскания имеет право снять его с работника по собственной инициативе,

просьбе самого работника, ходатайству его непосредственного руководителя или представительного органа работников.

По требованию представительного органа работников к дисциплинарной ответственности может быть привлечен руководитель организации, его заместители. Работодатель обязан рассмотреть заявление представительного органа работников о нарушении руководителем организации, его заместителями законов и иных нормативных правовых актов о труде, условий коллективного договора, соглашения и сообщить о результатах рассмотрения представительному органу работников. В случае, если факты нарушений подтвердились, работодатель обязан применить к руководителю организации, его заместителям дисциплинарное взыскание вплоть до увольнения.

Наложение дисциплинарного взыскания при наличии правовых оснований не исключает возможности применения к виновному работнику более строгих видов ответственности — административной, уголовной, гражданской.

## **Глава 15**

### **Гражданско-правовая ответственность в сфере природопользования**

Гражданско-правовая ответственность может возлагаться на правонарушителя наряду с применением мер дисциплинарного, административного и уголовного воздействия. Неотвратимая и эффективная имущественная ответственность за нарушение правовых норм, обеспечивающих защиту животного и растительного мира, рациональное использование природных ресурсов, необходима для решения многих проблем экологического оздоровления страны. В условиях перехода к рынку изменится основная функция имущественных санкций, применяемых в сфере охраны окружающей среды, повысится ее восстановительное, компенсационное значение.

В соответствии с Законом «Об охране окружающей среды» (2002) юридические лица и граждане, причинившие вред окружающей среде, здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству загрязнением окружающей среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным использованием природных ресурсов, разрушением естественных экосистем и другими экологическими правонарушениями, обязаны возместить его в полном объеме. Под вредом понимается реальный ущерб и упущенная выгода, следовательно, ст. 77 указанного Закона просто конкретизирует общее положение о возмещении вреда, предусмотренное гражданским законодательством (ст. 1064 ГК РФ). Реальный ущерб в экологической сфере может выражаться в уменьшении лесных массивов, снижении плодородия почвы и т.д. и расходов на их восстановление, а упущенная выгода может заключаться в неполученных доходах, например, от хозяйственного использования той почвы, плодородие которой снизилось.

В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст. 77–80) юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности. Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления раз-

мера вреда окружающей среде, а при их отсутствии — исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда. На основании решения суда или арбитражного суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ. Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение двадцати лет (п. 3. ст. 78 Закона). Статья 79 предусматривает возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Статья 80 устанавливает требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды.

## **Глава 16**

### **Понятие экологического вреда и возмещение вреда окружающей среде**

Негативное воздействие на окружающую природную среду — любое антропогенное воздействие, приводящее к отрицательным изменениям окружающей природной среды, создающим реальную угрозу здоровью человека, растительному и животному миру. Вред окружающей природной среде — нега-



тивные изменения окружающей природной среды, вызванные антропогенной деятельностью, возникшие в результате загрязнения природной среды, истощения природных ресурсов, повреждения или разрушения экосистем. В соответствии со ст. Закона РФ «Об охране окружающей среды» (2002) возмещение вреда, причиненного окружающей среде в результате экологического правонарушения, производится добровольно либо по решению суда или арбитражного суда.

Для экологического вреда характерны две группы признаков — общие и специальные. Общие признаки вреда сформулированы в ст. 1064 ГК РФ и указывают на две его стороны — причинение вреда личности и причинение вреда имуществу. Эти общие признаки присущи и экологическому вреду, поскольку ст. 79 Закона «Об охране окружающей среды» упоминает эти два объекта (личный и имущественный) в составе экологического вреда. Соответственно и компенсация вреда, нанесенного этим объектам экологическим правонарушением, осуществляется по нормам гражданского законодательства, т.е. в полном объеме лицом, причинившим этот вред. В гражданском порядке выделяются общие положения о возмещении материального вреда (ст. 1064–1098 ГК РФ) и положения о компенсации морального вреда (ст. 151, 1099–1101 ГК РФ), причиненного экологическими правонарушениями.

Поскольку окружающая нас природная среда является бесконечной в своих проявлениях, то бесконечны по своим видам и разновидностям проявления экологического вреда. Они могут выражаться и в истощении природных ресурсов, и в их деградации, и в нарушении экологических связей между природными объектами, и в нарушении видового соотношения природных элементов окружающей среды. Вместе с тем при всем бесконечном многообразии проявления видов экологического вреда их можно классифицировать по определенным и объединенным элементам сходства и разновидностям.

С позиций состояния эколого-правового регулирования можно выделить следующие виды экологического вреда:

1. Природоресурсовый экологический вред, при котором ущерб наносится природным объектам и в первую очередь экономически значимой их части.

В силу этого юридически значимые признаки экологического вреда, причиненного каждому из этих объектов, предусмотрены в специальных природоресурсовых законах: кодексах (Земельном, Водном, Лесном) и иных законах (в федеральных законах о недрах, о животном мире, об охране атмосферного воздуха).

2. Гуманитарный экологический вред — разновидность экологического вреда, выражающегося в нанесении его человеку, являющемуся главным объектом охраны окружающей среды, поскольку именно для него и осуществляется вся природоохранная деятельность.

Гуманитарный вред выражается во вредоносном воздействии на здоровье человека, в нанесении ему физических и нравственных страданий (морального вреда), в ущемлении экологических прав человека и гражданина. Например, нарушение экологического благополучия на территориях лечебно-оздоровительных местностей лишает человека его прав на отдых и полноценное восстановление сил в данной местности. Особенностью этого вида экологического вреда является то, что порядок определения и возмещения регулируется специальным санитарно-эпидемиологическим законодательством.

3. Имущественный экологический вред отличается тем, что пострадавшие объекты имеют, как правило, неорганический характер. Например, гидротехнические сооружения, пострадавшие от паводка; горное оборудование, пострадавшее от аварий в шахтах, и т.д. Вместе с тем экологический вред может быть нанесен и имущественным объектам органического характера. Например, вытаптывание и поедание урожая сельскохозяйст-

венных культур дикой фауной; задиранье коров и другого домашнего скота волками и медведями и т.д.

На практике все эти три вида экологического вреда порой так тесно переплетаются, что трудно отделить экологический вред от иных форм имущественного вреда. Например, нарушение противопожарных правил при выполнении уборки зерновых, повлекшее за собой пожар, перекинувшийся на соседний лесной массив, повлекло за собой возникновение как экологического, так и обычного имущественного вреда.

В зависимости от степени угрозы наступления экологического вреда, его фактического проявления и последствий этого вреда, можно выделить три основных способа устранения экологического вреда:

1. *Профилактика экологического вреда*, т.е. принятие мер, упреждающих его возникновение. Подобно тому как пожар намного легче предотвратить, чем его тушить, проведение профилактических мероприятий по упреждению вреда является первостепенной и главной задачей государственных органов, осуществляющих экологическую функцию. Профилактика вреда включает в себя множество мероприятий, которые должны осуществляться системно и комплексно.

2. *Пресечение нанесения экологического вреда*. В частности, органы экологического контроля вправе совершать три группы действий:

а) ограничивать экологически опасную деятельность тех или иных предприятий. Например, даже при соблюдении ПДВ в атмосферу предприятию могут быть даны ограничения выбросов не допустимого предела, если состояние окружающей среды стало критическим;

б) приостанавливать деятельность хозяйствующих субъектов, если это необходимо для обеспечения экологического благополучия в данной местности. Например, если загазованность на центральных улицах населенного пункта становится опасной для проживающих на них лиц, то экологические службы и

ГИБДД вправе запретить движение транспорта по некоторым улицам поселений;

в) прекращать виды деятельности, опасные для окружающей среды и населения. Так, деятельность устройств, связанная с ионизирующим излучением, может быть прекращена и запрещена, если это опасно для окружающих.

3. *Восстановление нарушенных природных и иных объектов*, которым причинен вред. Например, на землях ряда субъектов РФ, пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 г., проводятся мероприятия по реабилитации территорий. Восстановление природных объектов осуществляется и через взыскание стоимости причиненного вреда с виновных в этом лиц; в денежной компенсации морального вреда, нанесенного экологическими правонарушениями потерпевшим; в проведении мероприятий по восстановлению их здоровья и т.д.

Таким образом, независимо от многочисленных видов и разновидностей экологического вреда, устранение его сводится к трем основным способам — к его профилактике (предотвращению), его пресечению и восстановлению последствий, нанесенных экологическим правонарушением.

Трудовым кодексом РФ предусмотрена материальная ответственность работника за ущерб, причиненный работодателю. Так как предприятие с потерпевшим находится в гражданских правоотношениях, то оно должно возместить причиненный его работником вред окружающей среде, имуществу юридических и физических лиц, здоровью человека. Связь же виновного работника и предприятия — трудовая, следовательно, предусматривает компенсацию работником предприятия всех потерь, которые оно понесло перед потерпевшим. Для материальной ответственности характерны следующие признаки:

– материальная ответственность ограничивается определенной частью заработка и не должна превышать полного размера причиненного ущерба, кроме случаев, предусмотренных законодательством;

– данная ответственность работника по трудовому законодательству возможна только при наличии его вины;

– учитываться должен только прямой ущерб, причиненный работником (неполученные доходы не учитываются);

– работники, причинившие ущерб при нормальном производственно-хозяйственном риске, освобождаются от ответственности данного вида;

– для привлечения к данной ответственности законодательством предусмотрены сокращенные сроки (не позднее двух недель со дня обнаружения ущерба);

– взыскание производится администрацией при согласии виновного лица;

– ущерб возмещается независимо от привлечения работника к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за деяния, которыми причинен ущерб предприятию.

Материальная ответственность может наступить по общему правилу при наличии обязательных условий:

а) противоправности поведения нарушителя. Например, несоблюдение предельно допустимых норм выбросов вредных веществ в атмосферу, непринятие обязательных природоохранительных мер, самовольное использование природного объекта и т.п.;

б) ущерба природной среде, который может носить разнообразный характер: повреждение природного объекта (почвенного плодородного слоя, деревьев в лесу, гибель дикой фауны и т.п.); расходы по восстановлению нарушенного природного объекта (производство лесопосадок, рекультивация земель, рыборазведение и др.); убытки в хозяйственной деятельности из-за экологических нарушений (недополучение урожаев сельскохозяйственных культур, потеря значительных объемов воды и полезных ископаемых и т.п.);

в) причинной связи между наступившим вредом и противоправным поведением. Например, нельзя признать находящимися в причинной связи обработку полей агрохимикатами и гибель

дикого кабана на кромке этого поля, пока не будет установлена истинная причина смерти животного. Если вскрытие трупа павшего животного покажет, что оно погибло из-за болезни, а не от отравления агрохимикатами, то хозяйство, на поле которого производилось опыление химикатами, не несет материальной ответственности перед охотхозяйством за падеж этого кабана;

г) виновности нарушителей в совершении эколого-правового нарушения.

Таким образом, материальная ответственность в сфере природопользования представляет собой систему юридических мер, направленных на сохранность природной среды и применяемых дифференцированно к видам, способам и характеру причиняемого вреда, а также к виновным в причинении экологического ущерба работникам предприятий, организаций и учреждений.

Возмещение вреда может осуществляться в стоимостной форме за счет собственных средств лица, совершившего экологическое правонарушение, или средств страховых организаций. С согласия сторон по решению суда или арбитражного суда вред может быть возмещен в натуральной форме путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению окружающей природной среды своими силами и средствами. Специально уполномоченные государственные органы Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды производят оценку вреда, причиненного экологическими правонарушениями, предусмотренными действующим законодательством Российской Федерации.

В случае необходимости при установлении факта экологического правонарушения, оценке его вредного воздействия на окружающую природную среду, расчете величины убытков государственные органы Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды привлекают специалистов научно-исследовательских и проектных организаций.

Субъект хозяйственной деятельности — природопользователь, в результате действий (бездействия) которого произошло

негативное воздействие на окружающую природную среду, возмещает убытки от прямого и косвенного воздействия, а также от возможных последствий этого воздействия.

Платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде — один из основных принципов охраны окружающей среды (ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»), который последовательно проводится в законодательстве.

Негативное воздействие на окружающую среду является платным. Формы платы за негативное воздействие определяются федеральными законами (ст. 16 ФЗ).

К видам негативного воздействия на окружающую среду относятся:

- выбросы в атмосферный воздух загрязняющих и иных веществ;
- сбросы загрязняющих и иных веществ, микроорганизмов в поверхностные,
- подземные водные объекты и на водосборные площади;
- загрязнение недр, почв;
- размещение отходов производства и потребления;
- загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;
- иные виды негативного воздействия (ст. 16 Закона об охране окружающей среды).

Однако в настоящее время не все они являются платными. По некоторым видам воздействия (электромагнитное, тепловое, шумовое и ряд других) платежи до сих пор не установлены, что связано главным образом с отсутствием соответствующих нормативов.

Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается постановлениями Правительства РФ от 28 августа 1992 г. «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за за-

грязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и от 12 июня 2003 г. «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления»; инструктивно-методическими указаниями по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды (зарегистрированы в Минюсте РФ 24 марта 1993 г. за № 190) и другими подзаконными нормативными правовыми актами.

Существующий механизм платы за негативное воздействие на окружающую среду обладает определенной гибкостью.

Во-первых, устанавливаются два вида базовых нормативов платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия:

- в пределах допустимых нормативов;
- в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов). Эти нормативы различаются пятикратно.

Во-вторых, плата за сверхлимитное загрязнение определяется путем умножения соответствующих ставок платы за загрязнение в пределах установленных лимитов на величину превышения фактической массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемов размещения отходов над установленными лимитами, суммирования полученных произведений по видам загрязнения и умножения этих сумм на пятикратный повышающий коэффициент. В случае отсутствия у природопользователя оформленного в установленном порядке разрешения на выброс, сброс загрязняющих веществ, размещение отходов вся масса загрязняющих веществ учитывается как сверхлимитная.

В-третьих, платежи за предельно допустимые выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, уровни вредного воздействия относятся к себестоимости продукции (работ, услуг), а платежи за превышение их осуществляются за счет прибыли, остающейся в распоряжении природопользова-

теля. Важно, что платежи за лимитированные воздействия (т.е. осуществляемые повременно согласованным нормативам) также вносятся из прибыли.

В-четвертых, действует система понижающих коэффициентов. Нормативы платы за размещение отходов производства и потребления в пределах установленных лимитов применяются с использованием:

- коэффициента 0,3 — при размещении отходов на специализированных полигонах и промышленных площадках, оборудованных в соответствии с установленными требованиями и расположенных в пределах промышленной зоны источника негативного воздействия;

- коэффициента 0 — при размещении в соответствии с установленными требованиями отходов, подлежащих временному накоплению и фактически использованных (утилизированных) в течение 3 лет с момента размещения в собственном производстве в соответствии с технологическим регламентом или переданных для использования в течение этого срока.

При использовании устройств нейтрализации для обезвреживания отработавших газов двигателей передвижного источника к платежам применяются понижающие коэффициенты:

- для автотранспорта, работающего на неэтилированном бензине и газовом топливе, — 0,05;
- для остальных транспортных средств — 0,1.

При проведении других мероприятий по снижению токсичности отработавших газов величина платы за выброс уменьшается в количество раз, соответствующее подтвержденной эффективности данного мероприятия.

В пятых, органам исполнительной власти субъектов федерации предоставлено право с участием органов Ростехнадзора осуществлять корректировку размеров платежей природопользователей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий и зачисление этих средств в счет указанных платежей. Конкретные природоохранные мероприятия,

затраты на выполнение которых могут засчитываться в общих платежах природопользователя, определяются в соответствии с перечнем, содержащимся в инструктивно-методических указаниях по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды. В этот перечень входят, например:

- строительство головных и локальных очистных сооружений для сточных вод предприятий с системой их транспортировки;

- внедрение систем оборотного и бессточного водоснабжения всех видов;

- реконструкция или ликвидация накопителей отходов;

- установка газо-пылеулавливающих устройств;

- оснащение двигателей внутреннего сгорания нейтрализаторами для обезвреживания отработавших газов, создание станций регулировки двигателей автомобилей с целью снижения токсичности отработавших газов;

- установка устройств по дожигу и другим методам доочистки хвостовых газов перед непосредственным выбросом в атмосферу;

- строительство мусороперерабатывающих и мусоросжигательных заводов, а также полигонов для складирования бытовых и промышленных отходов;

- строительство установок, производств, цехов для получения сырья или готовой продукции из отходов производства и др.

Важно заметить, что иные льготы по плате в виде понижения ее размера или освобождения от нее предоставляются не по экологическому критерию, а по иным основаниям, связанным с формой собственности (бюджетные организации) либо социальной направленностью деятельности плательщиков. Льготы предоставляются органами исполнительной власти субъектов РФ только в целом от общей суммы платежей. Максимальный процент от прибыли, в пределах которого взимаются платежи за загрязнение окружающей природной среды, составляет 70%,



а при применении этой льготы рекомендуется отдавать предпочтение предприятиям и организациям, в частности природо- емких отраслей, таких как топливно-энергетический комплекс, нефтепереработка и нефтехимия, конверсия военнопромыш- ленного комплекса, транспорт.

Внесение платы не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране ок- ружающей среды и от возмещения вреда, нанесенного окружа- ющей среде. Административная ответственность за невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окру- жающую среду предусмотрена КоАП РФ (ст. 8.41).

## ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

---

### Г л а в а 17

#### Правовая охрана окружающей природной среды в энергетике

Правовая охрана окружающей природной среды в энерге- тике. Этому вопросу в Законе РФ «Об охране окружающей сре- ды» (2002) посвящается ст. 40 «Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строи- тельстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов энергетики». Под энергетическими объектами Закон понимает источники, вырабатывающие энергию. К числу таких источников относятся энергетические предприятия, установки (реакторы, котлы), иные объекты (например, мельницы). Энер- гетическими предприятиями считаются электростанции — гид- рологические, атомные, тепловые.

Гидроэлектростанции строились с учетом использования бо- гатейших гидроресурсов и большой потребности в электроэнер- гии. В то же время размещение, строительство и эксплуатация крупных ГРЭС привели к негативным экологическим послед- ствиям: затоплению ценных сельскохозяйственных земель, лесов, гибели животного мира, рыбных запасов, разрушению существу- ющих экологических систем, изменению климата в неблагопри- ятную для населения сторону. Сопоставление экономического эффекта от эксплуатации ГРЭС с экономическим ущербом от по- тери земель, лесов, рыбных запасов привело к выводам: проекты строительства ГРЭС должны проходить обязательную государ- ственную экологическую экспертизу. При возведении ГРЭС необ- ходимо строго выдерживать закрепленный в Законе приоритет экологии над экономикой. Поэтому строительство электростан-

ции должно исходить из минимальных экологических потерь почвы, лесов, животного мира и рыбных запасов особенно. Закон также требует учитывать сохранение не только природного, но и социально-культурного фактора: наличие памятников истории и культуры, исторических мест расселения людей и т.д. Одно из обязательных условий строительства ГРЭС — наличие постоянного экологического контроля и надзора за выполнением экологических требований законодательства при сооружении плотины, немедленное реагирование в виде приостановления строительства, прекращения финансирования объекта, если будут установлены нарушения экологических требований Закона.

Атомные электростанции (АЭС) в среднем по стране производят около 12 % всей электроэнергии. До 1986. г. АЭС занимали прочное и перспективное место в советской энергетической программе. После аварии на Чернобыльской АЭС отношение населения к их строительству и эксплуатации резко изменилось. Стали раздаваться голоса, что атомная энергетика ненадежна, не оправдывает вложенных в нее средств и надежд на энергетическое обеспечение страны. Началось антиядерное движение, которое охватило широкие круги общества. По настоянию антиядерных сил и общественности было заморожено или полностью прекращено строительство 60 АЭС. Одна из нерешенных проблем в эксплуатации АЭС, которая имеет и прямой правовой аспект, — захоронение отходов.

Тепловые электростанции (ТЭС) дают наибольший процент энергии по стране и самый высокий уровень загрязнения. Поэтому если для экологического обоснования ГРЭС главное — в выборе места устройства плотины и водохранилища, а для АЭС — в надежности атомного реактора, то для ТЭС экология — это проблема топлива и его очистки при помощи современных фильтров. Проблема топлива состоит в замене его газовым, как дающим наименьшее количество вредных отходов. Очистка — это оснащение всех ТЭС современными фильтрами, способными улавливать максимальное количество отходов.

## Глава 18

### Правовая охрана окружающей природной среды в сельском хозяйстве

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002) содержит ряд статей, касающихся правовых вопросов сельского хозяйства и проблем села. Непосредственно основные положения включены в следующие статьи закона.

Статья 42. Требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения.

Статья 43. Требования в области охраны окружающей среды при мелиорации земель, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений.

Статья 44. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений.

Сельское хозяйство является одной из традиционных и ведущих отраслей экономики во всех странах мира. Достигнув высокого уровня развития техники и технологии, сельское хозяйство за последние десятилетия не только стало высокопродуктивной производственной сферой, но и приобрело значительный удельный вес в системе источников антропогенного воздействия на окружающую природную среду. Схематично современная картина взаимодействия общества и природы в области сельскохозяйственного производства характеризуется тем, что, с одной стороны, здесь нарастает необходимость дальнейшего развития и интенсификации производственной деятельности, а с другой — развитие по пути интенсификации порождает серьезные и долгосрочные экологические последствия.

Выделяют три группы последствий:

– к первой группе относятся отрицательные последствия, которые заключаются в разрушении естественных производи-

тельных сил самого сельского хозяйства, потере плодородных земель в результате их переэксплуатации, развития процессов эрозии почв, засоления, заболачивания, химического и бактериального отравления, негативных изменений почвенной структуры, разрушения источников водоснабжения, уничтожения насекомых-опылителей растений и т.д.;

– вторую группу образуют экологические последствия, причиняющие ущерб не только сельскому хозяйству, но и другим отраслям экономики. Это загрязнение водоемов, уничтожение лесов и других полезных растительных сообществ, разрушение среды обитания диких животных, загрязнение атмосферного воздуха, нарушение охранного режима заповедников с нанесением ущерба охотничьему и рыбному хозяйству;

– третью группу составляют последствия, угрожающие непосредственно человеку, создающие опасность для жизни и здоровья людей, занятых в сельскохозяйственном производстве или проживающих в сельской местности, а также тех, кто потребляет пищевые продукты, произведенные с использованием пестицидов и удобрений или биотехнологических средств.

Меры по обеспечению охраны окружающей природной среды в сфере сельского хозяйства можно условно разделить на две группы. Одни из них направлены на возможное предупреждение отрицательного воздействия человеческой деятельности на состояние природы (меры профилактики), а другие — на ликвидацию (уменьшение) последствий имевшего место отрицательного воздействия (меры ответственности, защиты).

Основным объектом охраны среды в сельском хозяйстве является правовая охрана земель. Государственные меры, направленные на сохранение и улучшение плодородия почвы, заключаются, прежде всего, в разработке, освоении и внедрении научно обоснованных систем земледелия.

Примечательно, что первым документом Советской власти, принятым еще в 1917 году, был «Декрет о земле», который отменил существовавшую тогда частную собственность на зем-

лю. 16.07.1998 г. был принят ФЗ «О государственной регистрации обеспечения плодородия сельскохозяйственных земель». В дальнейшем был принят ряд важных законодательных актов, направленных на сохранение земельных ресурсов РФ. Так, согласно ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды», земля и почвы выступают как объекты охраны окружающей среды.

Сельскохозяйственное производство активно взаимодействует с другими (кроме земли) природными ресурсами и, прежде всего, с водами. Взаимодействие здесь прямое. Плановое и комплексное использование вод для питьевых целей, орошения, разведения рыбы и водоплавающей птицы является составным элементом сельскохозяйственного производства. В то же время в процессе производственной деятельности сельскохозяйственных предприятий, в случае несоблюдения установленного порядка и правил водопользования и при некоторых иных обстоятельствах, водным ресурсам может быть причинен ущерб. Он может заключаться в потерях воды, в попадании рыбы в мелиоративные системы из рыбохозяйственных водоемов, в загрязнении водоемов сточными водами сельскохозяйственных ферм и комплексов. Поэтому Водный кодекс обязывает всех пользователей земли принимать необходимые меры для недопущения подобных нарушений экологического законодательства. Предприятия, объединения, организации и граждане, ведущие сельское хозяйство, обязаны выполнять комплекс мер по охране почв, водоемов, лесов и иной растительности, животного мира от вредного воздействия стихийных сил природы, побочных последствий применения сложной сельскохозяйственной техники, химических веществ, мелиоративных работ и других факторов, ухудшающих состояние окружающей природной среды, причиняющих вред здоровью человека.

Животноводческие фермы и комплексы, предприятия, перерабатывающие сельскохозяйственную продукцию, должны иметь необходимые санитарно-защитные зоны и очистные со-

оружения, исключаящие загрязнение почв, поверхностных и подземных вод, поверхности водосборов водоемов и атмосферного воздуха. Нарушение указанных требований, причинение вреда окружающей природной среде и здоровью человека влечет за собой ограничение, приостановление либо прекращение экологически вредной деятельности уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора.

Основы земельного законодательства и направления деятельности государства в области охраны земель и их рационального использования закреплены в Земельном кодексе РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ. В ст. 12 Земельного кодекса в Российской Федерации земля охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

## **Глава 19**

### **Правовая охрана окружающей природной среды в городах**

Основные направления градостроительной деятельности определены Градостроительным кодексом РФ от 22.12.2004 г. Содержание приоритетных принципов градостроительства заключается в экологически безопасном развитии городов, рациональном землепользовании и охране природы, развитии курортных, санаторных и рекреационных территорий. Первичное звено градостроительного регулирования составляют следующие виды градостроительной документации:

- схемы расселения и природопользования;
- генеральные планы городов и других поселений;
- проекты планировки и застройки городов;
- территориальные кадастры городов.

Согласно ст. 4 Градостроительного кодекса законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, а также по эксплуатации зданий, сооружений.

Все населенные пункты на территории России подразделяются на две категории: города и поселки городского типа; сельские населенные пункты. Отнесение населенных мест к конкретному разряду населенных пунктов находится в ведении федерации. Для признания населенного пункта городом требуется два условия: а) численность населения, постоянно проживающего в населенном пункте, — не менее 12 тыс. человек и б) его социальный состав — не менее 85% проживающих должны составлять рабочие или служащие. В иных случаях населенный пункт признается сельским (если большинство его жителей занимается сельским хозяйством) либо рабочим поселком (если большинство его жителей заняты в промышленности или на транспорте), дачным поселком (если большинство его жителей используют данный населенный пункт в качестве базы для отдыха) или курортным поселком (если не менее половины его жителей являются приезжающими для отдыха или лечения).

Земли, находящиеся в пределах городской черты (поселковой черты), считаются городскими. Вся земельная территория города подразделяется на четыре категории земель: земли городской застройки, общего пользования, специального назначения, городские угодья. Земли городской застройки состоят из земель, застроенных и отведенных под застройку жилья, административных, культурно-бытовых зданий, сооружений. К землям общего пользования в городах относятся площади, улицы, дороги, набережные, места отдыха (сады, парки, водоемы, пляжи). Таким землям принадлежат территория, занятая под полигоны для захоронения неutilизированных и нетоксич-

ных промышленных и бытовых отходов, а также мусороперерабатывающие предприятия. Земли специального назначения городов включают территории, занятые предприятиями промышленности, транспорта, а также для нужд радиовещания, телевидения, космоса, энергетики, обороны. Городские угодья включают четыре вида территорий: земли, используемые для сельского хозяйства (городские колхозы, совхозы, фермерские хозяйства), для садоводства, огородничества, животноводства (земли граждан и их объединений); земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения (дендропарки, зоопарки, ботанические сады, лесопарки, памятники природы, национальные парки, природные заповедники, курорты, базы отдыха, историко-архитектурные заповедники, музеи и т.д.); часть городских земель, богатая общераспространенными полезными ископаемыми, отводится для их разработки и добычи предприятиям и гражданам; остальные земли городов, входящие в городскую черту, могут относиться к числу неудобных земель для застройки и использования либо состоять в резерве для дальнейшего расширения городского строительства. Все земли, обслуживающие местные нужды, представляют собой муниципальную собственность. Она находится в полном ведении и управлении муниципальных органов. Но из этого общего правила есть два исключения. К муниципальной собственности не относятся земли и природные ресурсы федерального и республиканского, областного, краевого значения. С учетом данных исключений к муниципальной собственности города относятся все земельные участки, занятые объектами местного значения, предприятиями местной промышленности, сооружениями города. Городу также принадлежат на праве собственности участки недр для разработки общераспространенных полезных ископаемых, лесные участки городских лесов (муниципальные леса), замкнутые водоемы, рыбные запасы и дикие животные, обитающие в муниципальных лесах и водоемах.

Субъектами права на землю в городах выступают граждане, их объединения, предприятия, организации и учреждения. В зависимости от вида городских земель и субъекта права на землю земельные участки предоставляются местной администрацией в собственность или пользование (аренду) гражданам, а также в пользование или аренду юридическим лицам. Многообразие форм землепользования и множественность субъектов права на землю характерны в первую очередь для земель городской застройки. Земли же общего пользования имеют одного собственника — муниципалитет (местную администрацию). Возведение капитальных строений разрешается только в рамках их целевого назначения (например, дворцов, домов культуры, кинотеатров и т.п.). Во временное пользование эти земли могут передаваться гражданам и юридическим лицам для возведения временных сооружений (палаток, киосков, павильонов).

На землях специального назначения земельные участки предоставляются в пользование или аренду предприятиям, организациям, гражданам для ведения предпринимательской деятельности. На землях сельскохозяйственного использования в городах земельные участки могут передаваться в частную собственность гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, крестьянского (фермерского) хозяйства, для занятия садоводством, животноводством, в пользование — для огородничества. Вместе с тем городские сельскохозяйственные земли могут использоваться и для других надобностей (например, для добычи песка, глины, камня и других общераспространенных полезных ископаемых). На особом месте находятся городские земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного значения. На их территории запрещается любая деятельность, противоречащая их целевому назначению. Разрешается строительство лишь административных зданий и производственных помещений, непосредственно связанных с целевым назначением земель.

Экологические требования в планировании и застройке городов. Каждый город или поселок городского типа должен



иметь три вида плановой документации: генеральный план развития (реконструкции), проекты планировки и застройки города, его отдельных частей, кварталов; план земельно-хозяйственного устройства города. На состояние окружающей среды непосредственное влияние оказывают генеральные планы развития (реконструкции) городов. Они разрабатываются на 25–30 лет с выделением соответствующих периодов и утверждаются вышестоящими организациями. При разработке генеральных планов городов и других документов на их основе основополагающее значение имеют три принципа — зональности, экологической безопасности, рациональной организации территории. Принцип зональности означает подразделение всей территории города, входящей в планируемое пространство, на четыре блока — промышленный, жилой, культурно-бытовой, рекреационный. Требования экологической безопасности предполагают учет градостроительных нормативов на размещение дорог, жилых и административных зданий, зон отдыха, санитарных нормативов предельно допустимых концентраций и выбросов, сбросов вредных веществ, на размещение санитарно-защитных зон, складирования отходов и т.п. На основе генеральных планов городов разрабатываются проекты планировки и застройки города и его отдельных частей. Закон обязывает, чтобы планировка и застройка городов и всех других населенных пунктов предусматривали создание наиболее благоприятных условий для жизни, отдыха и здоровья населения. Комплексное благоустройство городов должно быть подчинено одной задаче — предупреждению и ликвидации вредного и опасного влияния факторов окружающей среды на условия жизнедеятельности человека.

Важное место в природоохранном законодательстве уделяется вопросам озеленения и зеленого строительства в городах. Это положение отражено в статье 61. «Охрана зеленого фонда городских и сельских поселений» в ФЗ «Об охране окружающей среды» (2002).

## Глава 20

### Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов

Особо охраняемыми природными территориями объявляются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

14 марта 1995 г. Государственной Думой принят Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ. Он предусматривает следующие категории особо охраняемых природных территорий:

- 1) государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- 2) национальные парки;
- 3) природные парки;
- 4) государственные природные заказники;
- 5) памятники природы;
- 6) дендрологические парки и ботанические сады;
- 7) лечебно-оздоровительные местности и курорты.

**Государственные природные заповедники** являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем. На территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты, имеющие природоохранное, научное,

эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира.

**Национальные парки** являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями, территории которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

**Природные парки** являются природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении субъектов Российской Федерации, территории которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях. Государственными природными заказниками являются территории, имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса.

**Памятники природы** — это уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношениях природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

**Дендрологические парки и ботанические сады** являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности. Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначаются только для выполнения их прямых задач, при этом земельные участки передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а

также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых находятся дендрологические парки и ботанические сады.

**Лечебно-оздоровительные местности и курорты** — это территории, пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами, могут быть отнесены к лечебно-оздоровительным местностям.

Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Территории государственных природных заповедников и национальных парков относятся, согласно Закону, к особо охраняемым территориям федерального значения. Территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут быть отнесены к особо охраняемым природным территориям федерального либо регионального значения. Природные парки являются особо охраняемыми территориями регионального значения. Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут объявляться особо охраняемыми природными территориями местного значения.

В Законе об охране окружающей среды статья 58 указывает структуру природно — заповедного фонда РФ. Государственные природные заповедники, в том числе государственные природные биосферные заповедники, государственные природные заказники, памятники природы, национальные парки, дендрологические парки, природные парки, ботанические сады и иные особо охраняемые территории, природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, образуют природно-заповедный фонд.

Всевозрастающие темпы вовлечения природных ресурсов в сферу производства, усиление использования природной среды для удовлетворения различных потребностей общества и обес-

печения жизнедеятельности человека вызывают необходимость сохранения отдельных участков природы в их первозданном виде. Эти участки являются особо охраняемыми территориями (акваториями), которые выполняют экологические, генетические, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные, культурно-просветительные функции и изымаются из активного хозяйственного освоения. В Федеральном законе РФ об особо охраняемых природных территориях, принятом Государственной Думой РФ 14 марта 1995 г., сказано, что особо охраняемые природные территории — это участки земли и водного пространства, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, изъятые решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования, и для которых установлен режим особой охраны.

Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов и органы местного самоуправления могут устанавливать и иные формы особо охраняемых природных территорий (в том числе зеленые зоны, городские леса, парки, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и др.).

Государственное управление и государственный контроль в области организации и функционирования государственных природных заповедников, национальных парков и других особо охраняемых природных территорий федерального значения осуществляется Правительством РФ и специально уполномоченными органами РФ в области охраны окружающей среды. В отношении государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей регионального значения и субъектов РФ осуществляются управление и контроль органами государственной власти субъектов РФ и специально уполномоченными на то государственными органами РФ в области

охраны окружающей среды. Управление и контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий местного значения осуществляются органами местного самоуправления. В целях оценки состояния природно-заповедного фонда ведется государственный кадастр особо охраняемых природных территорий, который включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, их режиме, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности.

Следует иметь в виду, что земельное законодательство выделяет специальную категорию земель в земельном фонде России — земли особо охраняемых природных территорий (природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения).

19.03.2012 за номером 69 вышел приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий». Земли природоохранного, природно-заповедного назначения — это земли заказников, заповедников, памятников природы и др.; земли оздоровительного назначения — земли курортов; земли рекреационного назначения — земли, предназначенные и используемые для организованного массового отдыха и туризма населения; земли историко-культурного назначения — земли историко-культурных заповедников, мемориальных парков, погребений, археологических памятников. Все природные объекты, расположенные на указанных землях, могут быть отнесены к заповедным.

Государственные природные заповедники относятся к федеральной собственности, так как являются объектами, составляющими основу национального богатства страны. Они изъяты полностью из хозяйственного использования как образцы естественной природной среды, представляющие типичные или редкие ландшафты и места сохранения биоразнообразия. Зем-

ля, воды, недра государственных природных заповедников со всеми находящимися в их пределах объектами растительного и животного мира, историко-культурными и другими объектами недвижимости полностью и безвозмездно предоставляются государственным природным заповедникам в бессрочное (постоянное) пользование. Приватизация земельных участков, расположенных на землях заповедника, и объектов недвижимости (в том числе жилых домов и квартир, зданий и сооружений) запрещается. На территории Татарстана расположен Волжско-Камский государственный природный биосферный заповедник, созданный в 1960 году и состоящий из двух участков — Раифского (Зеленодольский район) в 25 км от Казани и Саралинского (Лаишевский район) в 60 км к югу от Казани, занимающего акваторию Куйбышевского водохранилища. С 2005 г. заповедник включен во Всемирную сеть биосферных резерватов. Общая площадь заповедника 11,3 тыс. га.

Законодательством РФ определено, что на природные заповедники возлагаются следующие задачи:

- осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов;
  - организация и проведение научных исследований, включая ведение летописи природы; осуществление экологического мониторинга в рамках общегосударственной системы мониторинга окружающей среды;
  - экологическое просвещение; участие в государственной экологической экспертизе проектов схем размещения хозяйственных и иных объектов; содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей среды.
- Государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства РФ при условии согласия субъектов РФ на отнесение его территории к объектам федеральной собственности.

На прилегающих к территориям природных заповедников участках земли и водного пространства создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования. На территории природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая режиму, определенному в Положении о данном заповеднике. На территориях природных заповедников запрещается интродукция живых организмов в целях их акклиматизации. На территориях заповедников допускаются мероприятия и деятельность, направленные на сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановление и предотвращение изменений природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия; поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность; предотвращение условий, которые могут вызвать стихийные бедствия, угрожающие жизни людей и населенным пунктам; осуществление экологических задач; ведение эколого-просветительской работы; осуществление контрольно-надзорных функций.

В заповедниках могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы. На землях заповедников, не включающих особо ценные экологические системы, допускается деятельность, направленная на обеспечение жизнедеятельности сотрудников заповедника.

В Российской Федерации к 2012 г. насчитывалось 102 государственных природных заповедника. Общая земельная площадь российских заповедников составляла 33,5 млн. га, или 2,0% от территории РФ. Статус государственных природных биосферных заповедников имеют те из них, которые входят в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг. Государственные природные заповедники финансируются за счет средств государственного бюджета. Они являются юридическими лицами, находятся на самостоятельном балансе.

Национальные парки являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями федерального значения, предназначенными для регулируемого туризма. Их территории (акватории) включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность. Все природные объекты, находящиеся на территории национальных парков, и все объекты недвижимости безвозмездно предоставляются им в бессрочное (постоянное) пользование. Национальные парки относятся исключительно к объектам федеральной собственности. Вокруг национального парка создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования. На конец 2010 года в России насчитывалось 43 национальных парка общей площадью около 11 млн га (0,6% от площади России).

На национальные парки возлагаются следующие задачи: сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов; сохранение историко-культурных объектов; экологическое просвещение населения; создание условий для регулируемого туризма и отдыха; разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения; осуществление экологического мониторинга; восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов. Они учреждаются постановлением Правительства РФ при согласии субъектов РФ на передачу соответствующих земель субъектов РФ в федеральную собственность. Учреждение осуществляется на основании представления представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и специального уполномоченного территориального органа в области охраны окружающей среды. На землях национальных парков устанавливается дифференцированный режим с учетом их природных, историко-культурных и иных особенностей. Исходя из этого, на их землях могут быть выделены различные функциональные зоны:

- заповедная, в пределах которой запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территорий;

- особо охраняемая, в пределах которой обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов, на территории которой допускается строго регулируемое посещение;

- познавательного туризма, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка; рекреационная, предназначенная для отдыха;

- охраны историко-культурных объектов, в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения;

- предназначенные для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей;

- хозяйственного назначения, в пределах которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка.

На территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая противоречит целям и задачам национального парка, в том числе: разведка и разработка полезных ископаемых; работы, влекущие за собой нарушение почвенного покрова и геологических обнажений; предоставление на их территориях садовых и дачных участков; строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и иных коммуникаций и других объектов, не связанных с режимом их использования: рубка леса главного пользования, проходные рубки, заготовка живицы, промысловые охота и рыболовство; промышленная заготовка дикорастущих растений, деятельность, влекущая за собой нарушение условий обитания объектов растительного и животного мира, сбор биологических коллекций, интродукция живых организмов в целях их акклиматизации; движений и стоянок механизированных транспор-



тных средств, не связанных с функционированием этих парков; организация массовых спортивных и зрелищных мероприятий, организация туристских стоянок и разведение костров за пределами специально предусмотренных для этого мест; вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность. Национальные парки являются юридическими лицами, финансируются за счет средств федерального бюджета и других, не запрещенных законом источников.

На территории Татарстана расположен национальный парк «Нижняя Кама», организованный в 1991 году на площади 265,8 кв. км.

В отличие от национальных парков природные парки являются природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении субъектов РФ. Их территории (акватории) включают природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность. Они предназначены для природоохранных, просветительских и рекреационных целей. Территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях — на землях иных пользователей земель. Решение об образовании природных парков принимают исполнительные и представительные органы государственной власти субъектов РФ по представлению специально уполномоченных на то государственных органов РФ в области охраны окружающей среды по согласованию с органами местного самоуправления.

На территориях природных парков устанавливаются различные режимы охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков. Исходя из этого, на их территориях могут быть выделены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных объектов и комплексов. На территориях природных

парков запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры. В границах природных парков могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий. С администрацией природных парков согласовываются вопросы социально-экономической деятельности юридических лиц, расположенных на территории их охранных зон, а также проекты развития населенных пунктов. Конкретные особенности, зонирование и режим каждого природного парка определяются Положением о нем. Природные парки являются юридическими лицами, их финансирование осуществляется за счет средств бюджетов соответствующих субъектов РФ.

Государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса. Объявление территории государственным природным заказником допускается как с изъятием у пользователей земли, так и без него.

Сеть природных парков находится на стадии формирования, в настоящее время в России насчитывается 32 ООПТ, имеющих статус природных парков в соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях».

Государственные природные заказники могут быть федерального, регионального значения, а также принадлежать субъектам РФ. В России на конец 2010 г. насчитывалось 69 государственных природных заказников федерального значения общей площадью более 19 млн га (1,2% от площади России). В Татарстане организованы 25 государственных природных заказника регионального значения и разного профиля.

Заказники могут иметь различный профиль, быть:

- комплексными (ландшафтными), предназначенными для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов);
- биологическими (ботаническими и зоологическими), предназначенными для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов, в хозяйственном, научном и культурном отношении;
- палеонтологическими, предназначенными для сохранения ископаемых объектов;
- гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими), предназначенными для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем;
- геологическими, предназначенными для сохранения ценных объектов и комплексов живой природы.

Подчиненность государственных природных заказников определяет бюджет, за счет которого происходит их финансирование (федеральный, субъекта федерации или местный). Государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства РФ по представлению специально уполномоченных на то органов в области охраны окружающей среды. Государственные природные заказники регионального значения, а также заказники субъектов РФ образуются органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ по согласованию с органами местного самоуправления. На территориях государственных природных заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям и задачам создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам. Задачи и особенности режима конкретного заказника зависят от Положения о нем, которое утверждается соответствующим органом.

Памятники природы — уникальные, неповторимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом

отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения. Памятники природы могут быть федерального, регионального значения, а также принадлежать субъектам РФ. Природные комплексы и объекты вместе с занимаемыми ими земельными (водными) участками объявляются Памятниками природы федерального значения Правительством РФ по представлению соответствующих органов субъектов РФ. В России 39 памятников природы федерального значения (2011).

Памятниками природы регионального значения, а также памятниками природы субъектов РФ объявляются природные комплексы и объекты вместе с занимаемыми ими земельными и водными участками. Это осуществляют органы исполнительной власти соответствующих субъектов РФ, которые утверждают их границы и режим охраны, а также определяют должностное лицо, на которое возлагаются обязанности по обеспечению охраны этого памятника. Объявление природных комплексов и объектов природы памятниками природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у соответствующих пользователей земель. На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы. Пользователи земель, на которой находятся памятники природы, принимают обязательства по обеспечению режима их охраны. В Татарстане созданы 135 памятников природы регионального значения, из которых 67 наземных объектов и 68 водных (реки, озера, родники).

Дендрологические парки и ботанические сады являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности. Территории дендрологических парков и ботанических садов

передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых находятся эти парки и сады. Дендрологические парки и ботанические сады могут быть федерального и регионального значения и образуются решениями соответствующих органов РФ или соответствующих органов субъектов РФ. Находящиеся на балансе этих парков и садов здания, сооружения и помещения приватизации не подлежат. На территориях этих парков и садов запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов.

Территории дендрологических парков и ботанических садов могут быть разделены на различные функциональные зоны:

- экспозиционную, посещение которой разрешается в порядке, определенном администрацией;
- научно-исследовательскую, доступ в которую имеют только их научные сотрудники;
- административную.

Задачи, научный профиль, юридический статус, организационное устройство и режим конкретного парка или сада определяются в Положениях о них, утверждаемых тем органом, который принял решение об их образовании. Финансирование дендрологических парков и ботанических садов осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Лечебно-оздоровительная местность — это территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения. Наряду с понятием «лечебно-оздоровительная местность» существует понятие «курорт». Курорт — это освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая природная территория, находящаяся в ведении органов государственной власти.

Курортный регион (район) — это территория с компактно расположенными на ней курортами, объединенная общим округом санитарной (горно-санитарной) охраны. Лечебно-оздоровительные местности и курорты создаются в лечебно-профилактических целях, они могут иметь федеральное, региональное и местное значение. В границах курортов и лечебно-оздоровительных местностей запрещается (ограничивается) деятельность, которая может привести к ухудшению качества и истощению природных ресурсов и объектов, обладающих лечебными свойствами. В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» природные лечебные ресурсы являются государственной собственностью. Они могут принадлежать на праве собственности РФ (федеральная собственность) либо субъектам РФ. В целях сохранения природных факторов, благоприятных для организации лечения и профилактики заболеваний населения, на территориях курортов и лечебно-оздоровительных местностей организуются округа санитарной (горно-санитарной) охраны — особо охраняемая природная территория с установленным в соответствии с законодательством РФ режимом хозяйствования, проживания, природопользования, обеспечивающим защиту и сохранение природных лечебных ресурсов и лечебно-оздоровительной местности с прилегающими к ней участками от загрязнения и преждевременного истощения. Порядок организации округов санитарной (горно-санитарной) охраны и особенности режима их функционирования определяются Правительством РФ и органами государственной власти субъектов РФ. В составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон. На территории первой зоны запрещается проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий.

На территории второй зоны запрещается размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую природную среду. На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений. Обеспечение установленного режима санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляется: в первой зоне — пользователями, во второй и третьей — пользователями, землепользователями и проживающими в этих зонах гражданами.

Природные лечебные ресурсы используются в лечебных целях в соответствии с условиями лицензий, предоставляемых на каждый вид такой деятельности.

Организации охраны особо охраняемых природных территорий посвящен раздел IX Закона РФ «Об особо охраняемых природных территориях» (ст. 33–35). Этим же законом (ст. 36) установлена ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий. Так, нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей природной среды и природных ресурсов на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, а также на территориях, на которых находятся памятники природы, и иных особо охраняемых природных территориях, а также их охранных зон влечет за собой наложение в административном порядке штрафа на граждан в размере от одного до двадцати минимальных размеров оплаты труда с конфискацией орудий и продукции незаконного природопользования или без таковой. Дела об указанных выше административных правонарушениях рассматриваются в установленном порядке главными государственными инспекторами по охране государственных природных заповедников и национальных парков, другими должностными лицами в соответствии с законодательством РФ, субъектов РФ и судами.

Законодательством РФ устанавливается уголовная ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий. Физические и юридические лица обязаны возместить вред, причиненный нарушением режима особо охраняемых природных территорий, в соответствии с таксами и методиками, устанавливаемыми законодательством РФ. В ст. 19 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» также установлена ответственность за его нарушение: дисциплинарная, материальная, гражданско-правовая, административная и уголовная, в соответствии с законодательством РФ. Контроль за исполнением настоящего закона осуществляют федеральные органы и службы, уполномоченные на то Правительством РФ.

## **Глава 21**

### **Природоохранное законодательство Республики Татарстан**

Обеспечение экологической безопасности жизнедеятельности человека, сохранение генофонда, рациональное использование природно-сырьевых ресурсов — неотъемлемое условие устойчивого экономического и социального развития Республики Татарстан (РТ). С этой целью и осуществляется экологическая политика, направленная на сохранение окружающей среды, безопасной для жизненно важных интересов личности, общества и государства. Стратегической задачей республики по обеспечению экологически безопасного, сбалансированного развития является гармонизация общественного производства с природной средой путем достижения соблюдения в хозяйственной деятельности не только экономических, но и экологических интересов, решения проблем стабилизации экологической ситуации в республике, поэтапного оздоровления ее территории, перехода ее на модель устойчивого развития.

Реализация экологической политики основывается на следующих положениях:

1. обеспечение экологически безопасного устойчивого развития в условиях многообразных форм собственности и складывающегося на их основе рыночного механизма должно базироваться на:

- приоритете обеспечения экологической безопасности при любых видах деятельности по природопользованию и охране окружающей среды;

- совершенствовании управления в области охраны окружающей среды, природопользования, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- совершенствовании природоохранного законодательства, экономического механизма регулирования природопользования и деятельности по охране окружающей среды;

- экологически обоснованном и оптимальном с географической точки зрения размещении производительных сил;

- экологически безопасном развитии промышленности, энергетики, транспорта, сельского и коммунального хозяйства;

- неистощительном использовании возобновимых и рациональном использовании невозобновимых природных ресурсов;

- повышении степени освоенности природно-ресурсного потенциала, развитии существующих и формировании новых топливно-энергетических и минерально-сырьевых баз;

- преодолении сырьевой ориентации экономики республики, опережающем развитии наукоемких и конечных производств;

- обеспечении сохранности окружающей среды, улучшении экологической ситуации в районах концентрации промышленного производства;

- внедрении малоотходных, ресурсосберегающих технологий, ограничении развития материало-, энерго-, топливо-, водоемких отраслей и производств;

- развитии предпринимательской деятельности и рыночных отношений, увеличении спроса на экологически чистую продукцию, технику, технологии и услуги;

- учете экологического фактора, а также факторов обеспечения безопасности и противоаварийной устойчивости промышленных производств и объектов повышенной опасности при приватизации государственных и муниципальных предприятий, в том числе посредством решения вопроса разделения ответственности между государством и новыми собственниками за последствия деятельности приватизированных предприятий;

- закреплении координирующих функций за деятельностью предприятий в деле природопользования охраны окружающей среды за территориальными органами управления с наделением их соответствующими экономическими и юридическими полномочиями;

- снижении суммарного загрязнения и расширенном использовании вторичных ресурсов, повторном использовании, утилизации, обезвреживании и захоронении отходов производства и потребления;

- использовании международного опыта и мощного научно-технического потенциала республики для кардинальной реорганизации структуры производства, внедрения передовых наукоемких экологически безопасных технологий, технического перевооружения и реконструкции предприятий.

Основной Закон Республики Татарстан «Об охране окружающей среды в Республике Татарстан» (с изменениями от 22 июня 2006 г., 16 февраля, 5, 11 июля, 2 августа 2007 г.) принят 28 июня 2004 г. № 38-ЗРТ.

Экологический кодекс Республики Татарстан принят Государственным Советом РТ 15 декабря 2008 года. Кодекс регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду (экологической сфере).



1. Экологическое законодательство Республики Татарстан основывается на Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан, федеральных законах и состоит из настоящего Кодекса, законов Республики Татарстан и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Республики Татарстан.

2. Экологическое законодательство Республики Татарстан регулирует отношения в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Увеличивающийся процесс антропогенного характера в республике весьма негативно сказался на количестве животных. Когда стало понятно, что необходимо предпринять меры для спасения животных, и невозможно стало игнорировать данную проблему, был принят Закон Республики Татарстан от 2 июля 1997 года № 1241 «Об охране и рациональном использовании животного мира». В данном законе нашли свое отражение важнейшие аспекты охраны, воспроизводства и сохранения среды обитания животных, были определены условия пользования и меры ответственности, которые должны были нести лица, причастные к гибели и причинению вреда объектам животного мира и уничтожению естественной среды обитания. Вопросы, касающиеся охраны животного мира в Республике Татарстан, регулировались Законом Республики Татарстан от 16 октября 1997 года № 1360 «Об особо охраняемых природных территориях», Законом Республики Татарстан от 28 июня 2004 года № 38-ЗРТ «Об охране окружающей среды в Республике Татарстан». В 2009 году был принят Экологический кодекс Республики Татарстан (от 15.01.2009 № 5-ЗРТ).

Необходимость принятия Экологического кодекса РТ была продиктована потребностью в комплексном регулировании сферы охраны окружающей среды. Основная цель разработки кодекса «заключалась в совершенствовании правовых основ регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности путем установления единых принципов

и правил охраны окружающей среды и рационального природопользования». В настоящее время это основной документ, регулирующий правовые основы охраны природы и природопользования на территории Республики Татарстан. В рамках данного документа Кабинет Министров Республики Татарстан принял постановление «Об утверждении Стратегии развития и управления особо охраняемыми природными территориями Республики Татарстан на 2013-2015 годы» (от 22 марта 2012 года № 234), обеспечивающее перспективу создания сети особо охраняемых территорий в республике.

### Глава 22

#### Международное экологическое право

##### 22.1. Международные природоохранные организации

В последней четверти XX в. в условиях экологического кризиса, охватившего всю планету, объективной необходимостью стало международное сотрудничество в области природопользования и охраны окружающей природной среды. Такая потребность вызвана:

- общепланетарным характером многих экологических проблем (например, сохранение озонового слоя);
- трансграничным переносом загрязняющих окружающую природную среду веществ воздушными течениями, круговоротом воды, биологической миграцией по трофическим цепям;
- международным статусом природных систем и объектов (Мировой океан, воздушный бассейн Земли, околоземное космическое пространство, Антарктида);
- невозможностью решить все проблемы организации рационального природопользования и охраны окружающей природной среды силами одной страны.

Характер и динамика развития современных эколого-кризисных отношений настоятельно диктуют необходимость принятия совместных усилий всех государств для решения экологических проблем, требующих как межрегионального, так и глобального охвата. Поиск путей объединения усилий государств и народов для успешного решения проблемы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов должен осуществляться на базе и в строгом соответс-

твии с общепризнанным международно-правовым принципом сотрудничества, который в международном экологическом праве означает юридическую обязанность государств, независимо от их общественного и государственного строя, сотрудничать друг с другом по вопросам поддержания мира и международной экологической безопасности, а также способствовать совершенствованию международного экологического правопорядка.

Международное экологическое право представляет собой совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих отношения между субъектами международного права по поводу охраны окружающей среды, рационального природопользования, обеспечения экологических прав человека и экологической безопасности.

Сложную систему представляет собой связь международного и внутреннего экологического права. Сложность состоит в том, что внутреннее экологическое право выражает единую волю соответствующего государства, а международное выражает согласованную волю двух или нескольких государств или международных организаций. Но при этом первостепенными остаются международные нормы. Международно-правовые принципы охраны окружающей среды выработаны совместными усилиями членов международного сообщества — государств и международных организаций и конференций. Они изложены в отдельных решениях Генеральной Ассамблеи ООН, решениях Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде, Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.), Всемирной Хартии природы, решениях Международной конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) и др.

В обобщенном виде основные принципы международного права были сформулированы в ст. 81 Закона РФ «Об охране окружающей среды» (1992):

- каждый человек имеет право на жизнь в наиболее благоприятных экологических условиях;

– каждое государство имеет право на использование окружающей природной среды и природных ресурсов для целей развития и обеспечения нужд своих граждан;

– экологическое благополучие одного государства не может обеспечиваться за счет других государств или без учета их интересов;

– хозяйственная деятельность, осуществляемая на территории государства, не должна наносить ущерб окружающей природной среде как в пределах, так и за пределами его юрисдикции;

– недопустимы любые виды хозяйственной и иной деятельности, экологические последствия которой не предсказуемы;

– должен быть установлен контроль на глобальном, региональном и национальном уровнях за состоянием и изменениями окружающей природной среды и природных ресурсов на основе международно-признанных критериев и параметров;

– должен быть обеспечен свободный и беспрепятственный международный обмен научно-технической информацией по проблемам окружающей природной среды и передовых природосберегающих технологий;

– государства должны оказывать друг другу помощь в чрезвычайных экологических ситуациях.

Принципы международного экологического права получили свое отражение и в следующей редакции Закона «Об охране окружающей среды» 2002 года. Глава XV. «Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды» определила, что Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Нормы-принципы, закрепленные в международных документах, имеют значение рекомендаций, обращенных к участникам экологических отношений.

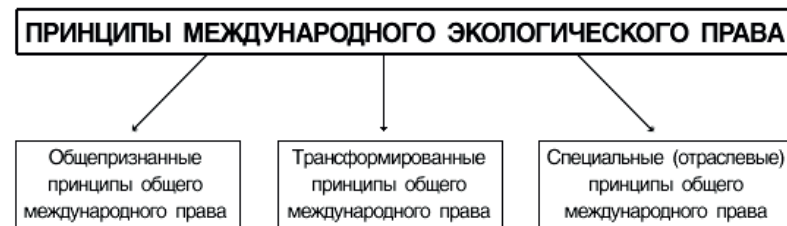


Рис. 16. Принципы международного экологического права

Основными направлениями международного сотрудничества являются:

– сохранение природных систем, мало затронутых хозяйственной деятельностью и способствующих поддержанию планетарного экологического равновесия;

– оздоровление окружающей природной среды, неблагоприятные изменения которой обусловлены антропогенными причинами;

– сохранение важнейших природных объектов, обеспечение сохранения биологического разнообразия как важнейшего условия стабильного функционирования биосферы;



Рис. 17. Международные объекты экологических правоотношений

– создание эффективной системы международной экологической ответственности за техногенные и иные действия, приводящие к деградации окружающей природной среды, в том числе за разрушение окружающей среды в результате военных действий.

Разработаны и апробированы различные формы международного сотрудничества в области охраны окружающей природной среды:

– парламентское сотрудничество — координация законодательной деятельности в решении межгосударственных экологических проблем;

– взаимодействие исполнительных структур (правительственных организаций) в реализации международных экологических программ;

– сотрудничество «конвенционного типа», предусматривающее единый подход различных государств к решению экологических проблем;

– международный экологический мониторинг важнейших природных систем и объектов;

– научно-техническое сотрудничество, обмен информацией экологического содержания, совместное осуществление природоохранных мероприятий;

– проведение международных экологических форумов под эгидой ООН и ее структур;

– заключение договоров и других видов международных соглашений (двусторонние или многосторонние конвенции, протоколы, соглашения) для координации природоохранных мероприятий отдельных стран.

Таким образом, важнейшим направлением международного сотрудничества является международная правовая охрана окружающей среды, а основным инструментом — международное экологическое право, т.е. система правовых норм, регулирующих межгосударственные отношения, политику мирового сообщества в области охраны окружающей среды, обеспечения

экологической безопасности и устойчивого социально-экономического развития.

Отдельные межгосударственные соглашения, касающиеся главным образом использования и сохранения ресурсов животного мира, были приняты еще в конце XIX в. Например, в 1875 г. Австро-Венгрия и Италия приняли совместную декларацию об охране птиц, а в 1897 г. Россия, Япония и США заключили соглашение об охране морских котиков в Тихом океане.

В 1913 г. в Берне состоялась конференция по международной охране природы, организованная учеными Австралии, Аргентины, Великобритании, Норвегии, России, США, Франции и ряда других стран. Однако начавшаяся вскоре Первая мировая война и последующие события в мировой политике надолго отложили решение этой проблемы.

Современные международно-правовые экологические нормы разрабатывает созданная в 1954 г. Организация Объединенных Наций (ООН) и ее специализированные органы. Резолюции международных организаций и конференций, международные договоры, соглашения, конвенции, протоколы и т.п. являются основным правовым инструментом. В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН (1962 г.) «Экономическое развитие и охрана природы» отмечены следующие три важные положения в области охраны природы.

1. Целостное рассмотрение совокупности природной среды — природных ресурсов, животного и растительного мира.

2. Более широкая трактовка термина «охрана природы» как «охрана окружающей среды» (в международном научно-политическом лексиконе появился термин *environment* — окружающая среда).

3. Необходимость сочетания экономического развития с интересами охраны окружающей природной среды.

Международным сообществом приняты следующие важные политические документы, в которых проблемы мира и безопасности сочетаются с вопросами охраны окружающей среды. При

всей политизированности этих документов, они направлены на сохранение окружающей среды как среды обитания человека и обеспечение экологической безопасности нашей планеты. Среди них наиболее значимые:

«Московский договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой» (1963 г.).

«Договор о нераспространении ядерного оружия» (1968 г.).

«Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов оружия массового уничтожения» (1971 г.).

«Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) оружия и токсинов и их уничтожении» (1972 г.).

«Конвенция о запрещении военного или иного враждебного использования средств воздействия на природную среду» (1977).

Первая международная экологическая конференция — Стокгольмская конференция ООН по окружающей среде (1972 г.) — приняла «Декларацию принципов» по основным экологическим проблемам человечества, рассчитанную на перспективу. День открытия этой конференции — 5 июня — стал Всемирным днем охраны окружающей среды. Среди принятых конференцией принципов и резолюций следует отметить:

- право человека на благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь;

- необходимость сохранения природных ресурсов на благо нынешнего и будущих поколений («природные ресурсы не собственность нынешнего поколения, а взяты в долг у будущих поколений»);

- необходимость решать международные проблемы окружающей среды в духе сотрудничества и взаимопомощи;

- суверенность прав государств на разработку собственных природных ресурсов при одновременной ответственности этих государств за ущерб, наносимый окружающей среде;

- ответственность государств за то, чтобы деятельность, осуществляемая на территории, находящейся под их юрисдикцией, не наносила ущерба окружающей среде других государств или территорий, находящихся за рамками национальной юрисдикции.

В 1973 г. Генеральная Ассамблея ООН образовала постоянно действующий орган по охране окружающей среды — Программу ООН по окружающей среде — ЮНЕП (United Nations Environment Programme — UNEP), который стал основным координатором разработки международной стратегии охраны биосферы Земли, обеспечения международной экологической безопасности.

Нормы международного экологического права основываются на Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН в 1948 г., и Пакте о гражданских и политических правах человека, принятом в 1976 г. В основу современного международного экологического права и экологического законодательства отдельных стран легли права любого человека на здоровую и экологически сбалансированную окружающую среду, право на жизнь в условиях мира и право на общее наследие человечества, каким является природа Земли.

К важнейшим международно-правовым документам по охране окружающей природной среды относятся: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Об исторической ответственности государств за сохранение природы Земли для нынешнего и будущего поколений» (1980 г.) и Всемирная хартия охраны природы (1982 г.).

Международная комиссия ООН по окружающей среде и развитию — МКОСР (World Commission on Environment and Development — WCED), созданная в 1983 г., занялась изучением взаимосвязи экологических и социальных проблем в разных регионах планеты, прежде всего, в развивающихся странах, и предложила мировому сообществу свод правовых принципов охраны окружающей природной среды. Объектами междуна-



родного природоохранного сотрудничества стали природные системы, которые не входят в юрисдикцию отдельных государств. Договоры по этим объектам составляют значительную часть международного природоохранного законодательства.

Разработка норм международного экологического права и их реализация осуществляются под эгидой ООН ее специализированными учреждениями.

Главным органом ООН, координирующим работу всех ее подразделений в сфере охраны окружающей природной среды и создания благоприятной для здоровья человека среды обитания, является Экономический и социальный совет — ЭКОСОС (Economic and Social Council of the UN — ECOSOC).

Образованная в 1946 г. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры — ЮНЕСКО (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization — UNESCO) занимается вопросами охраны культурного и природного наследия, расширения экологической культуры и экологического образования. По инициативе ЮНЕСКО была образована первая международная неправительственная природоохранная организация — Международный союз охраны природы и природных ресурсов — МСОП (International Union for Conservation and Natural Resources — IUCN). Важнейшей сферой деятельности МСОП является составление Международной Красной книги популяций редких и исчезающих видов и Зеленой книги уникальных и редких природных ландшафтов Земли.

Особую роль занимает ЮНЕП — «Программа ООН по окружающей среде». ЮНЕП определяет направления действий на ближайшую перспективу. Штаб-квартира ЮНЕП находится в г. Найроби (Кения). В сессиях ЮНЕП участвуют представители около 100 стран мира. ЮНЕП занимается наиболее острыми проблемами экологического кризиса: опустынивание земель, деградация почв, вырубка лесов, сокращение запасов пресной

воды, загрязнение Мирового океана, сокращение биологического разнообразия, перфорация озонового слоя Земли, антропогенные изменения климата и др.

По данным ЮНЕП, в настоящее время площадь пустынь, созданных человеком, составляет более 900 млн га и около 3,5 млрд га территорий более 100 стран мира подвержены опустыниванию. Более 1 млрд человек проживает в семиаридных регионах, граничащих с пустынями, что в сумме составляет около трети территории суши.

В рамках ЮНЕП действует Глобальная система мониторинга окружающей среды — ГС МОС (Global Environment Monitory System — GEMS) с Международной справочной службой информации по окружающей среде.

По решению Генеральной Ассамблеи ООН в 1983 г. была создана Международная комиссия по окружающей среде и развитию (МКОСР). Одной из целей комиссии стала разработка глобальной эколого-экономической стратегии, связанной с расширением возможностей повышения благополучия населения на несколько десятилетий вперед. При этом краеугольным камнем выступает необходимость решения проблем в области природопользования, охраны окружающей среды и пр. В марте 1987 г. была закончена программа МКОСР и опубликована Оксфордским университетом под названием «Наше общее будущее». При этом выводы и предложения, сделанные МКОСР, получили одобрение Генеральной Ассамблеи ООН и легли в основу документа ЮНЕП «Экологические перспективы до 2000 года и на последующий период». Международная комиссия по окружающей среде и развитию уделила основное внимание необходимости «устойчивого развития», при котором «удовлетворение потребностей настоящего времени не подрывает способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Эта формулировка понятия «устойчивое развитие» сейчас широко используется в качестве базовой во многих странах.



Рис. 18. Международные экологические организации

Сфера деятельности Сельскохозяйственной и продовольственной организации ООН — ФАО (United Nations Food and Agricultural Organization — UNFAO) — сельское хозяйство и мировые продовольственные ресурсы, мониторинг возобновляемых природных ресурсов, составление карты почв мира, международный контроль за качеством продуктов питания.

Всемирная организация здравоохранения — ВОЗ (World Health Organization of the UN — WHO) занимается вопросами охраны здоровья человека в аспекте взаимодействия его с окружающей средой.

Всемирная метеорологическая организация ООН — ВМО (World Meteorological Organization of the UN — WMO) изучает степень антропогенного изменения климата планеты в целом и по отдельным регионам.

Международное агентство по атомной энергии — МАГАТЕ (International Atomic Energy Agency — IAEA) осуществляет контроль за обеспечением ядерной безопасности и охрану окружающей среды от радиоактивного загрязнения. К государствам, не подчиняющимся требованиям МАГАТЕ, по решению Совета безопасности ООН могут быть применены политические и экономические санкции (например, эмбарго).

В мировом сообществе функционирует множество других структур природоохранного характера, в том числе и неправительственные организации. Среди них — очень авторитетный в научном мире американский институт Worldwatch (основан в 1974 г.), ведущий систематические наблюдения за состоянием природной среды на планете, социально-экономическим развитием общества и оповещающий о результатах своих наблюдений политических лидеров, деловые круги, ученых и широкую мировую общественность в журнале World Watch и ежегодниках State of the World, переводимых на многие языки.

С решением глобальных экологических проблем связана деятельность национальных и международных общественных организаций, так называемых «зеленых» (самая известная среди них экологическая организация Green-peace — «Зеленый мир», главное направление деятельности которой — борьба с радиоактивным загрязнением биосферы).

В Международной природоохранной деятельности участвуют и международные финансовые институты, в частности Международный банк реконструкции и развития — МБРР (International Bank for Reconstruction and Development — IBRD), Международный валютный фонд — МВФ (International Monetary Fund — IMF) и другие.

## 22.2. Источники Международно-правовой охраны окружающей среды

Центральное место среди источников международно-правовой охраны окружающей природной среды занимают резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и Всемирная хартия охраны природы. Они имеют определяющее значение в реализации принципов и положений международно-правового экологического сотрудничества.

Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН:

– 18 декабря 1962 г. Генеральная Ассамблея ООН принимает резолюцию «Экономическое развитие и охрана природы». Принятая резолюция выделяет три важнейших момента: во-первых, целостное рассмотрение совокупности окружающей среды, природных ресурсов, флоры и фауны; во-вторых, интеграция термина охраны природы в более широкий термин «охрана окружающей среды»; в-третьих, концепция органического сочетания интересов охраны природы и экономического развития;

– 3 декабря 1968 г. Генеральная Ассамблея ООН принимает резолюцию, в которой отмечается важнейшая роль благоприятной окружающей среды для соблюдения основных прав человека и надлежащего экономического и социального развития;

– Стокгольмская Декларация ООН от 16 июня 1972 г. об окружающей человека среде провозгласила, что сохранение и улучшение качества окружающей человека среды является важной проблемой, влияющей на благосостояние народов и экономическое развитие всех стран мира, — это является выражением воли народов всего мира и долгом правительств всех стран. Декларация провозгласила также ряд принципов, имеющих важное значение для сохранения ресурсов Земли;

– в сентябре 1980 г. Генеральная Ассамблея ООН принимает резолюцию «Об исторической ответственности государств за сохранение природы Земли для нынешнего и будущих поколений». Резолюция призывает все государства и народы предпринять конкретные меры по сокращению вооружений и разработке мероприятий по охране окружающей среды;

– 28 октября 1982 г. Резолюцией 37-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН одобрена и утверждена Всемирная хартия природы. Она состоит из 24 основных принципов. Хартия рассматривает экологическое образование как составную часть общего образования. Признается необходимым всемерно расширять наши знания о природе путем проведения исследований и распространения этих знаний информационными системами

любого типа. Принципы настоящей хартии должны найти отражение в правовой практике каждого государства и на уровне международного сотрудничества. По своей юридической силе хартия является международно-правовым документом рекомендательного значения.

Самая авторитетная Конференция ООН по окружающей среде и развитию (называемая сокращенно Рио-92, или UNCED (United Nations Sustainable Environment and Development), состоявшаяся в Рио-де-Жанейро летом 1992 г. при участии глав государств и правительств 178 стран, подвела итоги 20-летней деятельности по охране окружающей природной среды после Стокгольмской конференции. На ней были приняты «Конвенция по климату», «Конвенция по биологическому разнообразию», «Декларация по окружающей среде и развитию» и «Повестка дня на XXI век».

XIX Специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН (1997 г.) подвела итоги пятилетия по достижению целей, поставленных UNCED, подчеркнув, что осуществление «Повестки дня на XXI век» по-прежнему «остается жизненно важным и как никогда насущным».

Киотский протокол — дополнительный документ к Рамочной конвенции ООН об изменении климата (1992). Подписан в Киото (Япония) в декабре 1997 года 159 государствами. Открыт для подписания 16 марта 1998 года.

Вступил в силу 16 февраля 2005 года, после того как его ратифицировали страны, суммарная квота которых по выбросам «парниковых» газов превышает 55% (по состоянию на 1990 г.). Подписавшие его страны договорились о необходимости сокращения выбросов парниковых газов, которые вызывают глобальное потепление. Документ предусматривает, что в период с 2008 по 2012 годов общий объем выбросов в атмосферу двуокиси углерода, метана и других парниковых газов должен быть сокращен на 5,2% по сравнению с уровнем 1990 года. Для России протокол вступил в силу 16 февраля 2005 года.

Всемирный саммит по устойчивому развитию «Рио+10» (август–сентябрь 2002 г., Йоханнесбург) рассмотрел выполнение решений UNSED, в частности по климату. Выступая на саммите, Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан отметил, что прогресс в состоянии природной среды за прошедшее десятилетие был крайне незначительным, особенно актуальной стала проблема антропогенного изменения климата. В докладе отмечено, что ущерб от участвовавших тропических циклонов, потери земельных ресурсов в результате подъема уровня моря, сокращения запасов рыбы и пресной воды приводят к ежегодным затратам в размере около 304,2 млрд долл. Наибольших потерь следует ожидать в области энергетики. К 2050 г. водный сектор столкнется с необходимостью тратить дополнительно 47 млрд долл. в год. Защита жилых домов, предприятий, электростанций от наводнений может стоить в среднем 1 млрд долл. в год. По данным доклада, ущерб от потерь экосистем, включая коралловые рифы, материковые прибрежные линии и мангровые болота, к 2050 г. может превысить 70 млрд долл. Сельское и лесное хозяйства понесут ущерб до 42 млрд долл. в результате засух, наводнений и пожаров, если уровень выбросов газов, вызывающих парниковый эффект, превысит вдвое уровень 1990 г. В Европе значительные потери будут связаны с повышением заболеваемости и смертности. Они оцениваются в 21,9 млрд долл. Обращаясь к политикам, Кофи Аннан настоятельно просил их содействовать широкомасштабному внедрению положений Киотского протокола, что «станет замечательным событием в канун 10-й годовщины Конференции в Рио на высшем уровне».

Самостоятельную группу международно-правовых актов образуют конвенции, соглашения и договоры об охране Мирового океана от загрязнения и истощения. Международно-правовые документы эколого-ресурсового содержания, как правило, относятся к регулированию рыболовства, использованию природных ресурсов, разделяемых двумя или несколькими государствами, регулированию международно-правового режима

пограничных морей, рек, озер и т.д. Под объектами международно-правовой охраны окружающей среды экологическое законодательство понимает природные объекты, по поводу которых у субъектов международного права (государств и международных организаций) возникают и развиваются экологические отношения. Среди них выделяются две категории: международно-правовые объекты охраны, не входящие и входящие в юрисдикцию государств. Первые — это воздушный бассейн, космос, Мировой океан, Антарктида, мигрирующие виды животных. Эти объекты охраняются и используются в соответствии с нормами международного экологического права.

Международно-правовые объекты природы, входящие в юрисдикцию государств — это объекты, включенные в число мирового природного наследия, занесенные в Международную Красную книгу исчезающих и редких животных и растений, международные реки, моря, озера. Прочие природные объекты, не вошедшие в категорию международных охраняемых объектов, могут выступать в качестве объектов международного сотрудничества в области охраны природы, рационального природопользования, экологической безопасности.

Воздушный бассейн — как природный объект — охватывает всю атмосферу Земли и является объектом международной охраны, поскольку в силу своей постоянной циркуляции атмосферный воздух не может быть чисто национальным достоянием. Международная охрана воздушного бассейна развивается по четырем направлениям: предотвращение вредного воздействия на погоду и климат; предупреждение и устранение трансграничного переноса загрязнителей атмосферы; охрана озонового слоя от разрушения; развитие международного сотрудничества в области совершенствования средств очистки и контроля. Для глобальной охраны атмосферного бассейна первостепенное значение имеют заключенные международные договоры о запрещении испытания и применения оружия массового уничтожения — ядерного, биологического, химического; стратегических

наступательных вооружений и т.п. Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (1977 г.) обязывает ее участников не прибегать к военному или любому иному враждебному использованию средств воздействия на природную среду, которые бы повлекли долгосрочные или серьезные последствия, разрушения, причинение вреда.

Большую опасность для экологической обстановки в государстве представляют трансграничные загрязнения атмосферы. Со стороны Западной Европы на территорию России ежегодно поступают миллионы тонн двуокиси серы, серной кислоты, сульфатов и т.д. Примерно такое же количество загрязняющих веществ переносится с территории России в сторону западноевропейских стран. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, заключенная в 1979 г. государствами Европы, предусматривает постепенное сокращение вредных выбросов на территории стран — участниц договора (Женева, 13 ноября 1979 г.). В 1991 г. принята Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном загрязнении (Эспо, Финляндия), 25 февраля 1991 г.).

Исследования показали, что концентрация озона над Северным полушарием стала на 10–15% меньше нормальной, что рассматривается как рекордно низкая величина за последние 13 лет. Обсуждается вопрос о пересмотре Монреальских и Венских соглашений по озоновому слою с целью ужесточения требований к сокращению производства и применению озоноразрушающих веществ. На Венской встрече министров иностранных дел (Вена, 22 марта 1985 г.) было принято решение о сокращении до 1995 г. выбросов углекислого газа и двуокиси серы на 30–50%. Это позволит остановить процесс наступления отрицательных изменений погоды и климата планеты в сторону намечающегося его потепления, а также резко сократит число кислотных дождей, поражающих здоровье людей и сельскохозяйственные посевы.

Космическое пространство не находится под юрисдикцией какого-либо государства. Это в чистом виде международный объект охраны. Свое отношение к Космосу мировое сообщество выразило в двух документах: в Декларации правовых принципов деятельности государств по использованию космического пространства, принятой Генеральной Ассамблеей ООН (1963 г.), и в Договоре о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (1967 г.). Согласно этим документам, Космос является достоянием всего человечества, недопустимо присвоение его частей отдельными государствами, загрязнение космического пространства и использование его в военных целях.

Как совокупность морей и океанов планеты, Мировой океан занимает 71% территории Земли, океан — источник биологических, минеральных, энергетических ресурсов. Загрязнение океана нефтью и нефтепродуктами, химическими и радиоактивными веществами, другими вредными отходами нарушает равновесие в биосфере, уничтожает планктон, служащий источником пополнения кислородных запасов планеты, сокращает рыбные запасы и другие биологические ресурсы, причиняет непоправимый вред природной среде, здоровью человека. Источниками загрязнения Мирового океана служат промышленные, сельскохозяйственные, бытовые и иные отходы, поступающие через стоки рек; слив нефтяных и других отходов с судов; аварии нефтяных танкеров и других судов. Большую опасность представляет использование Мирового океана для испытания ядерного оружия, для захоронения радиоактивных, химических, биологических материалов. Договор о запрещении испытаний атомного оружия в трех сферах (1963 г.) не допускает производство любого взрыва в территориальных водах, открытом море, под водой, если он приводит к выпадению радиоактивных осадков. Закон РФ об охране окружающей природной среды (ст. 50) запрещает ввоз в целях захоронения или хранения ра-



диоактивных материалов и отходов из других государств, затопление, отправку в целях захоронения в космическое пространство, если иное не предусмотрено международным договором, заключенным с участием РФ. Международная конвенция 1972 г. предусматривает меры борьбы с источниками загрязнения морской среды, которые могут представлять опасность здоровью людей, живым ресурсам моря, зонам отдыха или препятствовать законным видам использования моря. По Международной конвенции 1969 г., стороны могут принимать в случае аварии в открытом море такие меры, которые окажутся необходимыми для предотвращения, уменьшения, устранения угрозы загрязнения нефтью морской среды и морского побережья. Сторона, причинившая нарушением конвенции вред другим сторонам, должна выплатить компенсацию. В 1990 г. США установили новые правила: в американские порты будут допускаться только танкеры с двойным корпусом. В 1991 г. Комитет защиты морской среды рекомендовал судовладельцам приступить к модернизации танкеров в соответствии с новыми требованиями к их корпусу.

Вторая проблема защиты морского океана — охрана его биологических ресурсов. Она осуществляется на трех уровнях: глобальном, региональном, национальном. На глобальном уровне действуют Конвенция о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря (1958 г.) и Конвенция ООН по морскому праву (1962 г.). Конвенции провозглашают право государств на промысел животных, но с учетом норм международного права, экологических требований охраны живых ресурсов моря. Действует ряд международных конвенций, запрещающих либо ограничивающих промысел на отдельные виды животных с целью их охраны от исчезновения — китов, китиков, тюленей, белых медведей и т.д. На региональном уровне проводится регулирование использования биологических ресурсов на основе заключаемых двусторонних или многосторонних договоров. Так, известны Конвенция о рыболовстве в северо-западной части Атлантического океана (1977 г.), Конвенция о рыболовстве

в северо-восточной части Атлантического океана (1980 г.). Подобные конвенции регулируют и рыболовство в Балтийском, Северном, Средиземном и других морях и океанах.

На национальном уровне регулируется рыболовство вне пределов территориальных вод, но в зонах юрисдикции прибрежного государства. Женевская конвенция по континентальному шельфу (1958 г.) установила суверенные права прибрежного государства на естественные ресурсы морского дна и организмы сидячих видов. В порядке правопреемства Россия объявила исключительность права федеральной собственности на ресурсы континентального шельфа и морской экономической зоны. До принятия соответствующих законодательных актов, регулирующих использование этих природных территорий, применяются правовые акты СССР, регламентирующие правовой режим данных объектов, если они не противоречат Конституции РФ и российскому законодательству.

В ноябре 1972 г. конференцией ЮНЕСКО была принята Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия. Ее задача — обеспечить твердые государственные гарантии охраны уникальных и типичных природных образований — заповедников, национальных парков, резерватов, памятников природы. Природные объекты, представляющие уникальную ценность для настоящих и будущих поколений, принимаются на международный учет. Международные организации оказывают материальную помощь государствам в содержании и охране международных объектов природного наследия за счет средств специальных международных фондов.

Международный союз охраны природы и природных ресурсов ведет Международную Красную книгу редких и исчезающих видов растений и животных. Государства — члены мирового сообщества обязаны принимать меры к сохранению редких природных сообществ растений и животных к увеличению их численности. Международная конвенция (СИТЕС), заключенная под эгидой ООН, о торговле видами дикой флоры и фауны, нахо-

дящимися под угрозой исчезновения (3 марта 1973 г.), устанавливает порядок выделения квот и выдачи лицензий на продажу. По тем или иным признакам, имеющим глобальное значение, отдельные природные объекты, находящиеся на территории государства, объявляются имеющими международное значение и берутся под контроль и охрану соответствующих международных организаций. Так, Конвенцией о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, предусматривалось обособить в качестве объектов международной охраны те болотные угодья, которые использовались в качестве мест обитания водоплавающих птиц. В соответствии с межправительственной программой «Человек и биосфера» получила развитие новая форма международной стороны — биосферные заповедники. Наряду с функциями резерватов и эталонов природы, биосферные заповедники служат пунктами наблюдения за изменениями окружающей среды, входят в систему международного мониторинга окружающей среды.

Антарктика. Как шестой континент Антарктика не находится под юрисдикцией какого-либо государства или международной организации. Это в подлинном виде международный объект охраны окружающей среды. Все взаимоотношения государств и международных организаций по Антарктике строятся на основе международных договоров. В настоящее время принципы охраны и использования южного материка регулируются Договором об Антарктике (1959 г.). Его основные положения: свобода научных исследований, запрет мероприятий военного характера, охрана живых ресурсов. Регулирование использования животного мира основано на Конвенции об охране животного мира арктического бассейна. Для координации научных исследований создан научный комитет по научным исследованиям СКАР. Контроль за соблюдением договора и выполнением сторонами взятых обязательств осуществляется ЮНЕП ООН. В октябре 1991 г. в Мадриде был подписан протокол, в котором подводились итоги международного сотрудничества по Антарктике. В

нем подчеркивалось, что охрана окружающей среды шестого континента является приоритетной задачей в регулировании международного сотрудничества. Протокол предусматривает меры по охране флоры и фауны, удалению отходов, запрещает загрязнение морей. Он настаивает на необходимости экологической экспертизы по проводимым мероприятиям. Создана и действует Межведомственная комиссия по делам Арктики и Антарктики. Ее основная задача: координация хозяйственной, научной и природо-охранительной деятельности учреждений и организаций, развитие международного сотрудничества, участие в разработке проектов нормативных актов, связанных с Арктикой — Антарктикой.

## Литература

### *Нормативные акты*

1. Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. // Российская газета. — 1993. — 25 декабря.

2. Об окружающей человека среде: Стокгольмская декларация ООН 16 июня 1972 г. // Сборник действующих договоров, соглашений, конвенций, заключенных с иностранными государствами. — М., 1991. — Вып. XLV.

3. Об охране всемирного культурного и природного наследия: конвенция (Париж, 16 ноября 1972 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений, конвенций, заключенных с иностранными государствами. — М., 1991. — Вып. XLV.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 ноября 1996 г. № 14-ФЗ.

6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.

7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.

8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ.

9. Земельный кодекс Российской Федерации от 28 сентября 2001 г. № 136-ФЗ.

10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ.

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

12. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.

13. Водный кодекс Российской Федерации от 19 апреля 2006 г. № 74-ФЗ // Российская газета. — 2006.

14. Лесной кодекс Российской Федерации от 04 декабря 2006 г. № 200-ФЗ.

15. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

16. О недрах: Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-ФЗ.

17. Об охране здоровья граждан: Закон РФ от 22 июня 1993 г. № 5487-1.

18. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ.

19. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах: Федеральный закон от 27 января 1995 г. № 26-ФЗ.

20. Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ.

21. Об использовании атомной энергии: Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ.

22. Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 19 июля 1995 г. № 174-ФЗ.

23. О животном мире: Федеральный закон от 22 марта 1995 г. № 52-ФЗ.

24. О континентальном шельфе Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ.

25. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ.

26. О гидрометеорологической службе: Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ.

27. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ.

28. Об охране атмосферного воздуха: Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ.

29. О государственном земельном кадастре: Федеральный закон от 2 января 2001 г. № 28-ФЗ.

30. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 08 августа 2001 г. № 128-ФЗ.

31. Об охране окружающей природной среды: Федеральный закон от 19 декабря 1991 г. № 2060-1.

32. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ.

33. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 78-ФЗ.

34. Об охране окружающей природной среды в Республике Татарстан: Закон РТ от 12 февраля 1997 г. № 1040 // Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. — 1997.

35. Об особо охраняемых территориях: Закон РТ от 16 октября 1997 г. № 1360 // Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. — 1997.

36. Об отходах производства и потребления: Закон РТ от 02 июля 1997 г. № 1243 // Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. — 1997.

37. Об охране и рациональном использовании животного мира: Закон РТ от 02 июля 1997 г. № 1241 // Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. — 1997.

38. О растительном мире: Закон РТ от 18 сентября 1997 г. № 1303 // Республика Татарстан — 1997. — 21 октября; Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. — 1997.

39. Об охране и рациональном использовании атмосферного воздуха: Закон РТ от 21 октября 1999 г. № 2442 // Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. — 1999.

40. О Красной книге Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19 февраля 1996 г. № 158.

41. Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы: постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698.

42. Положение о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах: постановление Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404.

43. Об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинге загрязнения окружающей природной среды: постановление Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. № 1425.

44. Об утверждении Такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам нарушением лесного законодательства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 21 мая 2001 г. № 388.

45. О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов: постановление Правительства РФ от 20 ноября 2003 г. № 704.

46. О Красной книге Республики Татарстан: постановление Кабинета министров РТ от 20 августа 1996 г. № 714 // Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. — 1996.

### *Учебная литература*

1. Боголюбов С.А. Экологическое право / С.А. Боголюбов. — М.: Юрайт, 2011.

2. Бринчук М.М. Экологическое право / М.М. Бринчук. — М.: КонсультантПлюс, 2009.

3. Газеев Н.Х. Природопользование в РТ / Н.Х. Газеев, Е.А. Силкин. — Казань, 1996.

4. Доржиев Ж.Б. Экологическое право: учебно-методическое пособие / Ж.Б. Доржиев, И.В. Хамнаев. — Улан-Уде: Изд-во ВСГТУ, 2006. — 292с.

5. Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник / О.Л. Дубовик. — М.: ТК Велби, Проспект, 2005.

6. *Ерофеев Б.В.* Земельное право России: учебное пособие / Б.В. Ерофеев. — М.: Эксмо, 2009.
7. *Колбасов О.С.* Международно-правовая охрана окружающей среды / О.С. Колбасов. — М., 2001.
8. Краткий словарь важнейших правовых, экономических, экологических терминов и понятий / А.А. Астахов и др. — М., 2002.
9. *Любарский Е.Л.* Экологическое право и его роль на современном этапе развития российского общества: учебное пособие / Е.Л. Любарский. — М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004.
10. *Марьин Е.В.* Экологическое право России: учебно-практическое пособие / Е.В. Марьин. — М.: Юстицинформ, 2008.
11. *Мизюн Н.В.* Экологическое право: учебное пособие / Н.В. Мизюн, А.Г. Степанов. — СПб.: Питер, 2006.
12. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2011 году: Государственный доклад.
13. Охраняемые природные территории в России: правовое регулирование. Аналитический обзор федерального законодательства / под ред. А.С. Шестакова. — М.: КМК, 2003.
14. *Плешаков А.М.* Уголовно-правовая борьба с экологическими преступлениями / А.М. Плешаков. — М., 1994.
15. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды / А.М. Волков и др. — М., 2011.
16. *Рузметов С.А.* Экологическое право: учебно-наглядное пособие / С.А. Рузметов, И.Ф. Сябарева. — М.: ЦОКР МВД России, 2008.
17. *Сатаров В.А.* Социальная экология: учеб. пособие для вузов / В.А. Сатаров, В.В. Пустовоспов. — М., 2006.
18. *Семьянова А.Ю.* Экологическое право. Курс лекций / А.Ю. Семьянова. — Москва: Юстицинформ, 2005. — 272 с.
19. Экологическое право: курс лекций и практикум / под ред. Ю.Е. Винокурова. — М.: Экзамен, 2005.

## Словарь терминов по экологическому праву

**АГРОЦЕНОЗ** (агробιοценоз, агроэкосистема) — это сообщество растений, животных и микроорганизмов, созданное для получения сельскохозяйственной продукции и регулярно поддерживаемое человеком: поля, огороды, лесополосы, пастбища. Без поддержки человека А. быстро распадается, возвращаясь к естественному состоянию.

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ** — одна из форм юридической ответственности граждан и должностных лиц за совершенное ими административное правонарушение, т.е. посягающее на государственный или общественный порядок, права и свободы граждан, собственность, установленный порядок управления, которая менее сурова, чем уголовная, не влечет судимости и применяется, как правило, органами государственного управления.

**АНТРОПОГЕННОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ** влияние человечества на окружающую среду прямое (истребление, завоз и акклиматизация) и косвенное (изменение ландшафтов и их отдельных компонентов, распашка, промышленное освоение и т.д.).

**АНТРОПОГЕННОЕ ЗАГРЯЗНЕНИЕ** — загрязнение окружающей среды, возникающее в результате хозяйственной деятельности людей, в том числе их прямого или косвенного влияния на состав и концентрацию природных веществ в результате выбросов антропогенных загрязнителей.

**АНТРОПОГЕННЫЕ ФАКТОРЫ** — это все формы деятельности человеческого общества, которые приводят к изменению



природной среды обитания, других биологических видов и непосредственно сказываются на их жизни.

**БЕЗОПАСНОСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ** — 1) совокупность действий, состояний и процессов, прямо или косвенно не приводящих к жизненно важным ущербам (или угрозам таких ущербов), наносимым природной среде, отдельным людям и человечеству; 2) комплекс состояний, явлений и действий, обеспечивающий экологический баланс на Земле и в любых ее регионах на уровне, к которому физически, социально-экономически, технологически и политически готово (может без серьезных ущербов адаптироваться) человечество. Б. э. может быть рассмотрена в глобальных, региональных, локальных и условно точечных рамках, в том числе в пределах государств и их любых подразделений.

**БИОГЕОЦЕНОЗ** (от греч. *bios* — жизнь, *ge* — земля и *koinos* — общий) — эволюционно сложившаяся, относительно пространственно ограниченная, природная система функционально взаимосвязанных живых организмов и окружающей их абиотической среды, характеризующаяся определённым энергетическим состоянием, типом и скоростью обмена веществом и информацией. Б. — элементарная экосистема и геосистема.

**БИОЛОГИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ** — (Б. р.) — живые источники получения необходимых человеку материальных благ (пищи, сырья для промышленности, материала для селекции культурных растений, сельскохозяйственных животных и микроорганизмов, для рекреационного использования). Б. р. — важнейшая составляющая среды обитания человека, это — растения, животные, грибы, водоросли, бактерии, а также их совокупности — сообщества и экосистемы (леса, луга, водные экосистемы, болота и др.). К Б. р. относятся также организмы, которые окультурены человеком: культурные растения, домашние животные, используемые в промышленности и сельском хозяйстве штаммы бактерий и грибов.

**БИОЛОГИЧЕСКОЕ РАЗНООБРАЗИЕ** — разнообразие живых организмов, а также экосистем и экологических процессов, звеньями которых они являются. Может быть разделено на три категории: генетическое разнообразие, разнообразие видов и разнообразие экосистем.

**БИОСФЕРА** (от греч. *bios* — жизнь; *sphaire* — шар) — оболочка Земли, в которой совокупная деятельность живых организмов проявляется как геохимический фактор планетарного масштаба. Б. — самая крупная экосистема Земли — область системного взаимодействия *живого* и *косного вещества* на планете. Включает нижнюю часть атмосферы, всю гидросферу и верхнюю часть литосферы Земли, населённые живыми организмами.

**БОНИТЕТ ЛЕСА** — показатель хозяйственной производительности участка леса. Зависит от природных условий и воздействия человека на лес. Характеризуется размером прироста древесины (нередко высотой насаждения) в сравнимом возрасте. Выделяются пять классов бонитета от I (наиболее производительного) до V.

**ВНУТРЕННИЕ ВОДЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** — воды рек, озёр и иных водоемов, берега которых принадлежат Российской Федерации (закон «О Государственной границе Российской Федерации»).

**ВОДООТВЕДЕНИЕ** — 1) совокупность санитарных мероприятий и технических устройств, обеспечивающих удаление сточных вод за пределы *населённого места* или промышленного предприятия; осуществляется с канализации; 2) В. с помощью водоотводного канала — освобождение от воды русла реки с целью проведения в нём гидротехнических работ или для охраны от затопления рекой каких-то объектов в период *половodia* или *паводка*.

**ВОДООХРАННАЯ ЗОНА** — территория, прилегающая к водным объектам, на которой устанавливается специальный режим хозяйственной и иной деятельности для предотвращения

их загрязнения, засорения и истощения, а также для сохранения среды обитания объектов животного мира и произрастания объектов растительного мира.

**ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕ** — порядок, условия и формы использования водных ресурсов: 1) использование водных объектов для удовлетворения нужд населения и народного хозяйства; 2) использование воды в хозяйственных или бытовых целях без изъятия их из водных объектов, путём «пропускания её через себя» (гидроэлектростанций или водяной мельницей). Возможно В. без изменения качества воды и с изменением её качества (в том числе видового состава животного и растительного мира).

**ВОДОПОТРЕБЛЕНИЕ** — потребление воды из водного объекта или из систем водоснабжения. Отличают возвратное В. — с возвращением забранной воды в источник и безвозвратное В. — с расходом её на фильтрацию, испарение и т.п.

**ВОДОСНАБЖЕНИЕ** — технологический процесс, обеспечивающий забор, подготовку, транспортировку и передачу абонентам питьевой воды.

**ВРЕД ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ** — негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

**ВЫБРОС ПРЕДЕЛЬНО ДОПУСТИМЫЙ (ПДВ)** — выброс вредных веществ в атмосферу, устанавливаемый для каждого источника загрязнения атмосферы при условии, что приземная концентрация этих веществ не превысит предельно допустимую концентрацию (ПДК). Единица измерения — г/с, т/год (объём (количество) загрязняющего вещества, выбрасываемого отдельными источниками за единицу времени).

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА** — установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение

допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРИРОДНЫЕ ЗАКАЗНИКИ** — территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса. В Татарстане 24 государственных природных заказника регионального значения разного профиля. Государственные природные заказники регионального значения РТ комплексного профиля — «Ашит», «Кичке-Тан», «Свияжский», «Чатыр-Тау», «Чулпан», «Степной», «Спасский», «Чистые луга», «Балтасинский», «Долгая поляна» и др.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРИРОДНЫЕ ЗАПОВЕДНИКИ** — являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРИРОДНЫЕ БИОСФЕРНЫЕ ЗАПОВЕДНИКИ** — государственные природные заповедники, которые входят в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг. В Татарстане функционирует один биосферный заповедник. Волжско-Камский государственный природный биосферный заповедник образован 13 апреля 1960 года постановлением Совета Министров РСФСР № 510 с целью охраны сохранившихся ненарушенных лесных и лесостепных экосистем среднего Поволжья. Занимал площадь 10091,2 га. Заповедник состоит из двух участков — Сараловского и Раифского.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ** — часть государственной правоприменительной деятельности по реализации экологического права, заключающейся в проверке соблюдения экологических требований и выполнения природоохранных мероприятий предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами в процессе хозяйственной или иной деятельности, сопряженной с воздействиями на окружающую среду.

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА** — см. экологическая экспертиза.

**ДЕМОГРАФИЧЕСКИЙ ВЗРЫВ** — резкое увеличение скорости роста народонаселения. Д. в. связан с социально-экономическими условиями: увеличением ресурсов пищи, энергии, улучшением медицинского обслуживания и т. д. В настоящее время Д. в. имеет место в развивающихся странах Африки, Азии и Южной Америки.

**ДИГРЕССИЯ** — ухудшение состояния экосистем под воздействием факторов среды или человеческой деятельности. Дигрессия бывает эндодинамическая (например, при биогенном засолении поверхности почвы), антроподинамическая (при перевыпасе пастбищ) и экзодинамическая (при вторичном засолении почвы, длительном затоплении и др.). Конечная фаза дигрессии — кагаценоз, т.е. разрушение и исчезновение данной экосистемы.

**ДОЗА ПРЕДЕЛЬНО ДОПУСТИМАЯ (ПДД)** — максимальное количество вредного агента, проникновение которого в организмы (через дыхание, пищу и т.д.) или их сообщества ещё не оказывает на них пагубного влияния. Устанавливается единовременная ПДД и ПДД за определённый промежуток времени (час, день и т.п.).

**«ДЫРА» ОЗОНОВАЯ (ОЗОННАЯ)** — значительное пространство в озоносфере планеты с заметно пониженным (до 50%) содержанием озона. К настоящему времени зарегистриро-

ваны от года к году расширяющиеся (темпы расширения — 4% в год) «Д» о. над Антарктидой (выходящая за контуры материка) и менее значительное аналогичное образование в Арктике. Причины возникновения «Д» о., впервые отмеченные в начале 80-х годов XX в., пока не совсем ясны. Предполагается как естественное, так и антропогенное (от выбросов фреонов и сведения лесов как продуцентов кислорода) их происхождение.

**ЗАГРЯЗНЕНИЕ АНТРОПОГЕННОЕ** — загрязнение, возникающее в результате хозяйственной деятельности людей.

**ЗАГРЯЗНЕНИЕ ТРАНСГРАНИЧНОЕ** — загрязнение среды, охватывающее территорию нескольких государств или целые континенты и формирующееся за счет трансграничного переноса загрязнителей.

**ЗАГРЯЗНЕНИЕ ХИМИЧЕСКОЕ** — загрязнение окружающей среды, формирующееся в результате изменения ее естественных химических свойств или при поступлении в среду химических веществ, несвойственных ей, а также в концентрациях, превышающих фоновые (естественные) среднесуточные колебания количеств каких-либо веществ для рассматриваемого периода времени.

**ЗАКАЗНИК (см. также государственные природные заказники)** — участок акватории или территории, где постоянно или временно запрещается использование определенных видов природных ресурсов (отдельных групп животных, растений, полезных ископаемых и т. д.). Наиболее часто встречаются охотничьи заказники, создаваемые для сохранения и воспроизводства промысловых животных. Выделяют временные и постоянные заказники. Последние могут быть федерального и местного подчинения.

**ЗАПОВЕДНИК** — особо охраняемая законом территория или акватория, нацело исключённая из любой хозяйственной деятельности (в том числе посещения людьми) ради сохранения

в нетронutom виде природных комплексов (эталонов природы), охраны видов живого и слежения за природными процессами. В России насчитывается 101 природный заповедник. Старейший — Баргузинский государственный природный биосферный заповедник — организован в 1916 году как соболиный охотничий заповедник, созданный для спасения от хищнического истребления ценнейшего пушного зверя — баргузинского соболя. Крупнейший — Большой Арктический государственный природный заповедник (площадь равна 4 млн 169,2 га) — самый большой в Евразии.

**ЗАПОВЕДНИК БИОСФЕРНЫЙ** — репрезентативная ландшафтная единица, выделяемая в соответствии с программой ЮНЕСКО «Человек и биосфера» с целью её сохранения, исследования (и/или мониторинга). Может включать абсолютно не тронутые хозяйственной деятельностью или мало изменённые экосистемы, нередко окружённые эксплуатируемыми землями. Как исключение допускается выделения территорий древнего освоения. Особо подчеркивается репрезентативность (представительность, характерность, а не уникальность) этих территорий.

**ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛИ** — лица, владеющие или пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования.

**ЗОНА САНИТАРНО-ЗАЩИТНАЯ** — полоса, отделяющая промышленное предприятие от селитебной территории (населённого пункта).

**ЗОНА ЖИЛАЯ (СЕЛИТЕБНАЯ)** — район населённого пункта, предназначенный исключительно или почти исключительно для размещения жилья с выводом из него или запрещением строительства в нём промышленных объектов.

**ЗОНА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РИСКА** — места на поверхности суши и в акваториях мирового океана, где человеческая

деятельность может создать опасные экологические ситуации, например, зоны подводной добычи нефти на морском шельфе, опасные для проходящих танкеров участки моря, где может произойти авария с разливом нефти и т.п.

**ЗОНА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО БЕДСТВИЯ** — участок, где в результате хозяйственной и иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушения природного равновесия, разрушение экологических систем, деградацию фауны и флоры.

**ЗОНИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА** — разделение его территории на участки с различным режимом эксплуатации. Как правило, выделяют 3-4 зоны: заповедную, хозяйственную и рекреационную (в дополнение к названным также буферную зону).

**ИСКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЗОНА** — морской район с особым правовым режимом, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему.

**КАДАСТР** — систематизированный свод данных, включающий качественную и количественную опись объектов или явлений, в ряде случаев с их экономической (эколого-социально-экономической) оценкой. Содержит их физико-географическую характеристику, классификацию, данные о динамике, степени изученности и эколого-социально-экономическую оценку с приложением картографических материалов. Может включать рекомендации по использованию объектов или явлений, предложения мер по охране, указания на необходимость дальнейших исследований и другие данные.

**Государственный земельный кадастр** — это государственная система необходимых сведений и документов о правовом режиме земель, их распределении по собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам, категориям



земель, о качественной характеристике и народно-хозяйственной ценности земель.

**Государственный лесной кадастр** — содержит сведения об экологических, экономических и иных количественных и качественных характеристиках лесного фонда.

**Государственный водный кадастр** — сводная информация о водных объектах, представляющих единый государственный фонд водных ресурсов с постоянно пополняемыми сведениями о режиме, качестве вод и их использовании потребителями.

**Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий** — документ, включающий в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности

**Государственный кадастр объектов животного мира** содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые данные.

**КЛАСС ОПАСНОСТИ** — показатель, характеризующий степень опасности для человека веществ, загрязняющих природную среду. Для разных объектов — для химических веществ, для отходов, для загрязнителей воздуха и др. — установлены различные нормативы и показатели. Вещества делятся на следующие классы опасности:

- 1-й класс — чрезвычайно опасные;
- 2-й класс — высокоопасные;
- 3-й класс — умеренно опасные;
- 4-й класс — малоопасные.

**КОНТИНЕНТАЛЬНЫЙ ШЕЛЬФ** — морское дно и недра подводных районов прибрежного государства, находящиеся за пределами его территориального моря на всем протяжении

естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Внутренней границей континентального шельфа является внешняя граница территориального моря. Внешняя граница континентального шельфа находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

**КОНЦЕНТРАЦИЯ ПРЕДЕЛЬНО ДОПУСТИМАЯ (ПДК)** — количество вредного вещества в окружающей среде, при постоянном контакте или при воздействии за определённый промежуток времени практически не влияющее на здоровье человека и не вызывающее неблагоприятных последствий у его потомства. В последнее время при определении ПДК учитывается не только степень влияния загрязнителей на здоровье человека, но и воздействие этих загрязнителей на диких животных, растения, грибы, микроорганизмы, а также на природные сообщества в целом.

**КРАСНАЯ КНИГА** — список и описание редких и находящихся под угрозой исчезновения животных, растений и грибов. В ней приводится информация об основных причинах вымирания конкретных видов и о путях их спасения. Международным союзом охраны природы (МСОП) первый том Красной книги был издан в 1966 г. В СССР Красная книга была учреждена в 1974 г. Новые издания с уточненными и измененными списками видов обычно выходят через 5–10 лет. Виды, которым уже не грозит исчезновение вследствие принятых мер, выводятся из Красной книги, а те, численность которых стала катастрофически уменьшаться, заносятся.

**КРАСНАЯ КНИГА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН.** Первое издание Красной книги РТ вышло в 1995 году в соответствии с Решением Кабинета Министров Республики Татарстан (постановление № 615 от 25.10.93 г.). В первое издание были включены: 32 вида редких млекопитающих, 85 видов птиц, 4 вида рептилий, 2 вида амфибий, 9 видов рыб, 107 видов беспозвоночных жи-



вотных, 398 видов цветковых растений, голосеменных — 1 вид, папоротники, 6 видов плаунов, 2 вида хвощей, 15 видов мхов, 22 вида водорослей, 24 вида лишайников, 34 вида грибов. Через 10 лет (2005 г.) список был уточнен и видоизменён: 258 видов позвоночных и беспозвоночных животных (млекопитающих — 34, птиц — 84, рептилий — 5, амфибий — 3, рыб — 10, беспозвоночных — 122 вида), 376 видов растений (цветковые — 290, голосеменные — 1, папоротниковидные — 11, хвощевидные — 1, плауновидные — 6, мохообразные — 24, водоросли — 20, лишайники — 24) и 40 видов грибов. В 2009 году постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан (от 22 июня 2009 г. № 419) охраняемый список был сокращён, и в обновлённом виде он состоит из 595 видов растений, грибов и животных (включая 214 видов животных)

**ЛЕСОПАРК** — благоустроенный лесной массив в зоне городов, промышленных центров, рабочих поселков и др. населенных пунктов, используемый в рекреационных целях.

**ЛИМИТ НА РАЗМЕЩЕНИЕ ОТХОДОВ** — предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки на данной территории.

**ЛИМИТЫ НА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ** — система экологических ограничений по территориям; представляют собой установленные предприятиям-природопользователям на определенный срок объемы предельного использования (изъятия) природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещения отходов производства (закон «Об охране окружающей природной среды»).

**ЛИЦЕНЗИЯ** — разрешение (обычно оплачиваемое), выдаваемое специально уполномоченными государственными органами, на право единичной или повторяемой оговорённое число

раз в течение указанного в Л. времени хозяйственной или воздействующей на хозяйство акции (отстрел дичи, отлов рыбы, выпуск продуктов определённого рода, спуск загрязняющих веществ, торговля, использование изобретения, защищённого патентом и т.д.).

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОЮЗ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ (МСОП)** — созданная в 1948 международная неправительственная организация, с консультативным статусом при ЮНЕСКО, по охране и рациональному использованию природных ресурсов. Включает 502 учреждения (государств., научн., нац. и др.) из 130 государств, а также 24 международные организации (1984). Основные направления деятельности МСОП: подготовка и созыв научно-технических совещаний, спец. конференций; разработка международных программ; подготовка международных конвенций и рекомендаций. Важнейшие междунар. природоохранные акции МСОП: выпуск Красной книги (1-й том вышел в 1968).

**МОНИТОРИНГ** (от англ. *monitor* — предостерегающий) — система регулярных длительных наблюдений за состоянием различных параметров окружающей среды. Принято делить М. на базовый, или фоновый, М. глобальный, М. региональный и М. импактный, а также по методам ведения и объектам наблюдения (авиационный, космический, окружающей человека среды).

**МОНИТОРИНГ БАЗОВЫЙ (ФОНОВЫЙ)** — система слежения за состоянием и прогнозирования возможных изменений общебиосферных, в основном природных, явлений без наложения региональных антропогенных влияний.

**МОНИТОРИНГ ГЛОБАЛЬНЫЙ** — система слежения за состоянием и (на этой основе) прогнозирования возможных изменений общемировых процессов и явлений, включая антропогенные воздействия на биосферу в целом.

**МОНИТОРИНГ РЕГИОНАЛЬНЫЙ** — слежение за процессами и явлениями окружающей среды в пределах определен-

ного региона, где эти процессы и явления могут отличаться и по природному характеру, и по антропогенным воздействиям от базового фона, характерного для всей биосферы.

**МОНИТОРИНГ ИМПАКТНЫЙ** — мониторинг локальных, региональных и антропогенных воздействий в особо опасных точках и зонах.

**НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ** — обширная территория, включающая особо охраняемые природные (не подвергшиеся воздействию со стороны человека) ландшафты или их части, предназначенная, помимо главной задачи сохранения природных комплексов в неприкосновенности, преимущественно для рекреационных целей. Территория Н. п. зонирована.

В отличие от заповедников, где деятельность человека практически полностью запрещена (запрещены охота, туризм и т. п.), на территорию национальных парков допускаются туристы, в ограниченных масштабах допускается хозяйственная деятельность.

**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПАРК «НИЖНЯЯ КАМА».** Национальный парк «Нижняя Кама» образован в 1991 г. на территории Республики Татарстан. Национальный парк расположен на территории двух административных районов Республики Татарстан: Елабужского и Тукаевского. Площадь национального парка — 26601 га. Территория парка располагается на стыке подзон широколиственно-еловых и широколиственных лесов и луговых степей. Флора парка по предварительным оценкам насчитывает до 600 видов сосудистых растений. Ее основу составляют бореальные и неморальные виды, а также растения травяных сообществ — лугов и степей. Всего на территории парка насчитывается 89 редких и исчезающих видов растений: ятрышник шлемоносный, крестовник речной, бессмертник песчаный, водяника черная, а встречающиеся здесь орхидные — башмачок настоящий и крупноцветковый, пыльцеголовник красный и ятрышник шлемоносный занесены в Красную книгу Российской

Федерации. В лесном фонде преобладают хвойные насаждения — 66,4%. Фауна позвоночных животных в целом типична для востока средней полосы европейской части России. Своеобразный колорит придает ей тесное соседство некоторых таежных (красная полевка, бурундук, кедровка) и степных (степная пеструшка, сизоворонка, удод) видов млекопитающих и птиц.

**НЕВОЗОБНОВИМЫЕ ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ** — природные ресурсы (минералы, вода, некоторые виды растений и животных и др.), которые после их истощения не могут быть восстановлены человеком в данное время или восстанавливаются со скоростью значительно меньшей, чем скорость их прямого использования. Рациональное использование Н. п. р. должно основываться на комплексности и экономичности их добычи и расходования, утилизации отходов, поиске их заменителей и др.

**НОРМА ВОДООТВЕДЕНИЯ** — установленное количество отводимых сточных вод на одного человека или на условную единицу продукции, характерную для данного производства.

**НОРМА ВОДОПОТРЕБЛЕНИЯ** — установленное количество воды одного жителя или условная единица производимой продукции (единица измерения в сфере обслуживания). Н.в. на человека в Европе, где отслеживать данный показатель не представляет никаких проблем, так как практически 100% домохозяйств используют приборный учет, варьируются в диапазоне от 105 до 175 литров воды ежедневно. В тех странах, где счётчиками охвачено 80-100% квартир, в частности, Казахстане и Прибалтике, потребление воды на человека в сутки составляет порядка 150 литров. В Санкт-Петербурге нормы расхода воды на человека в сутки составляют 320 литров, в Москве до 500 л в сутки на 1 человека. По данным мэрии Казани, норматив потребления воды в квартире на одного жителя Казани составляет в месяц — 10,2 кубометра: 3,5 куба горячей воды и 6,7 куба — холодной.

**НОРМА ВЫБРОСА (СБРОСА)** — суммарное количество газообразных и/или жидких отходов, разрешаемое предприятию для сброса в окружающую среду. Объём Н.в. определяется из расчёта, что кумуляция вредных выбросов от всех предприятий данного региона не создаёт в нём концентрации загрязнителей, превышающих ПДК.

**НОРМА ДОБЫЧИ** — 1) лимит изъятия особей из популяции, устанавливающий число и половозрастной состав животных с расчётом на поддержание естественной плотности и структуры популяций или их изменения до целесообразного в хозяйственном отношении уровня; 2) определённое ограничение добычи данного вида животного или группы животных (напр., уток отдельным охотником за один день и т.п.).

**НОРМА ИЗЪЯТИЯ РЕСУРСА** — научно обоснованный лимит добываемых природных ресурсов (минеральных ценностей, лесов, популяции наземных и морских животных, беспозвоночных, биомассы грибов, ягод), обеспечивающий их самовосстановление или рациональную постепенность использования.

**НОРМА САНИТАРНО-ГИГИЕНИЧЕСКАЯ** — качественный показатель, соблюдение которого гарантирует безопасные или оптимальные условия существования человека (например, норма жилой площади на одного члена семьи, норма качества воды, воздуха и т.д.). Синоним — норматив гигиенический.

**НОРМИРОВАНИЕ КАЧЕСТВА СРЕДЫ** (воды, воздуха, почвы) — установление пределов, в которых допускается изменение её естественных свойств. Обычно норма определяется по реакции самого чуткого к изменениям среды вида организмов (организма-индикатора), но могут устанавливаться также санитарно-гигиенические и экономически целесообразные нормы.

**НОРМИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ.** Федеральный закон «Об охране окружающей среды» определяет нормиро-

вание в области охраны окружающей среды как деятельность по установлению «нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды». В систему экологических нормативов и стандартов входят:

- нормативы качества окружающей среды (ПДК — предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ; ПДУ — предельно допустимые уровни вредных физических воздействий; ПДВ — норматив предельно допустимого воздействия; ОБУВ — ориентировочно безопасные уровни воздействия);

- нормативы допустимого воздействия на окружающую среду (ПДВ — предельно допустимые выбросы загрязняющих веществ; ПДС — предельно допустимые сбросы загрязняющих веществ; нормативы образования отходов производства и потребления; нормативы изъятия компонентов природной среды и др.);

- иные нормативы в области охраны окружающей среды (санитарно-защитные зоны, водоохранные полосы и зоны, округа санитарной (горно-санитарной) охраны).

**ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА** — комплекс всех объектов, явлений и процессов, внешних по отношению к данному организму, популяции или сообществу организмов, но взаимодействующих с ними. Взаимодействие осуществляется через круговорот веществ.

**ОСОБО ОХРАНЯЕМЫЕ ПРИРОДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ (ООПТ)** — участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение. Изымаются решениями органов государственной

власти полностью или частично из хозяйственного использования, и устанавливается режим особой охраны (по закону «Об особо охраняемых природных территориях»).

По состоянию на 2010 год природно-заповедный фонд Республики Татарстан включает 154 особо охраняемых природных объекта, в том числе:

Волжско-Камский государственный природный биосферный заповедник; Национальный парк «Нижняя Кама»; 24 государственных природных заказника регионального значения разного профиля; 127 памятников природы регионального значения, в том числе наземных — 63, водных — 64 (озера, реки, родники); 1 особо охраняемая природная территория местного значения.

Общая площадь природно-заповедного фонда составляет 133625 гектаров, или 1,97% к общей площади республики.

**ОТХОДЫ** — непригодные для производства данной продукции виды сырья, его неупотребляемые остатки или возникающие в ходе технологических процессов вещества (твёрдые, жидкие и газообразные) и энергия, не утилизируемая в рассматриваемом производстве (в том числе в с.-х. и в строительстве).

**ОХОТНИЧЬЕ ХОЗЯЙСТВО** — отрасль природопользования, связанная с рациональным использованием (эксплуатацией и охраной) охотничьих ресурсов. Различают О. х. промысловое и спортивное (любительское). Конечная цель совершенствования О. х. — создание культурного О. х., которое обеспечит длительное и неиссякаемое использование охотничьих ресурсов.

**ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ** — комплекс международных, региональных, государственных и локальных мероприятий, включая административные, политические, технологические, социальные, юридические и общественные, направленные на сохранение в необходимом объеме биоты на Земле, обеспечивающие устойчивость окружающей среде. При этом на локаль-

ных и региональных уровнях возможно неустойчивое состояние окружающей среды.

**ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ (ЧЕЛОВЕКА) НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ** — деятельность, направленная на определение и предсказание результатов вмешательства или вторжения в биогеофизическую среду и связанного с этим влияния на здоровье и благополучие людей со стороны человеческого общества с его законодательными актами, политикой, техническими программами, проектами и разработками, а также деятельность по обобщению и распространению информации о воздействии человека на окружающую среду.

**ПАМЯТНИК ПРИРОДЫ** — уникальные невосполнимые, ценные в научном, культурно-познавательном и оздоровительном отношении природные объекты, представляющие собой небольшие урочища (реки, озёра, участки долин и побережий, достопримечательные горы) и отдельные объекты (редкие и опорные геологические обнажения, эталонные участки месторождений полезных ископаемых, водопады, пещеры), а также природные объекты искусственного происхождения (старинные аллеи и парки, участки заброшенных каналов, пруды), не признанные памятниками истории и культуры или не входящие в состав единых природно-исторических памятников. Охране подлежат также метеориты, найденные на территории РФ.

**ПАМЯТНИКИ ПРИРОДЫ ТАТАРСТАНА** — на территории РТ находится 132 памятника природы. Из них 31 ботанический, 8 зоологических, 11 геологических, 11 комплексных и 63 водных. Эти памятники в совокупности представляют общую и разнообразную картину природы Татарстана. Самую большую группу составляют водные, ботанические памятники.

Согласно постановлению (№ 22 от 18.01.1996 г.) правительства Республики Татарстан и постановлению главы администрации Казани на территории города расположено семь памятников природы:



- «Казанский дендрарий» (Вахитовский район),
- «Массив Дубки» (Кировский район),
- «Кедровый парк» (Приволжский район),
- «Скотские горы (Швейцария)» (Советский район),
- «Карьерный овраг» (Советский район),
- Историко-природный памятник «Дом-музей В.И.Ленина» (Вахитовский район),
- Памятник природы р. Казанка.

#### **ПАРК НАЦИОНАЛЬНЫЙ** см. **Национальный парк**

**ПДК (предельно допустимая концентрация)** — норматив; количество вредного вещества в окружающей среде, при постоянном контакте или при воздействии за определенный промежуток времени практически не влияющее на здоровье человека и не вызывающее неблагоприятных последствий у его потомства; экологически нормальная, максимальная концентрация загрязняющего вещества в окружающей среде, которая при повседневном влиянии в течение длительного времени не вызывает изменений в организме человека.

**ПЛАТЕЖИ ЗА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ** — денежное возмещение природопользователем общественных затрат на изыскание, сохранение, восстановление, изъятие и транспортировку используемого природного ресурса, а также потенциальных усилий общества по натуральному возмещению или адекватной замене эксплуатируемого ресурса в будущем.

**ПЕСТИЦИД** — химическое соединение, используемое для защиты растений, с.-х. продуктов, древесины, изделий из шерсти, хлопка, кожи, для уничтожения эктопаразитов животных и борьбы с переносчиками инфекций, для регуляции роста и развития растений (ауксины, гиббериллины, ретарданты), удаления листьев (дефолианты), уничтожения растений на корню (десиканты), удаления цветов и завязей (дефлоранты), отпугивания животных (репелленты), их привлечения (аттрактанты) и стерилизации (хемостерилизаторы).

**ПОЛОСА ЛЕСНАЯ ЗАЩИТНАЯ** — лесные и нелесные площади, выделяемые на землях государственного лесного фонда, прилегающих к дорогам; предназначены для защиты дорог от снежных и песчаных заносов, селей, лавин, оползней, обвалов, ветровой и водной эрозии, для снижения уровня шума, выполнения санитарно-гигиенических и эстетических функций, для ограждения движущегося транспорта от неблагоприятных дорог не менее 50 м с каждой стороны дороги, вдоль автомобильных дорог — 25 м. Полоса древесной и кустарниковой растительности шириной 15–20 м, отделяющая источник шума (шоссейную, железную дорогу, проезжую часть от улицы и т.п.) от жилых, административных или промышленных зданий, снижает шум не менее чем на 10 дБ, т. е. в 10 раз.

**ПРЕДЕЛЬНО ДОПУСТИМАЯ КОНЦЕНТРАЦИЯ** — утверждённый в законодательном порядке санитарно-гигиенический норматив. Под ПДК понимается такая концентрация химических элементов и их соединений в окружающей среде, которая при повседневном влиянии в течение длительного времени на организм человека не вызывает патологических изменений или заболеваний, устанавливаемых современными методами исследований в любые сроки жизни настоящего и последующего поколений. Уровни ПДК одного и того же вещества различны для разных объектов внешней среды. Разработаны ПДК для воздуха, пищевых продуктов, воды (питьевая вода, вода водоемов, сточные воды), почвы.

**ПРЕДЕЛЬНО ДОПУСТИМАЯ КОНЦЕНТРАЦИЯ РАБОЧЕЙ ЗОНЫ** — такая концентрация вредного вещества, которая при ежедневной работе в течение всего рабочего периода не может вызвать заболевания в процессе работы или в отдаленные сроки жизни настоящего и последующих поколений.

**ПРЕДЕЛЬНО ДОПУСТИМЫЕ ОСТАТОЧНЫЕ КОЛИЧЕСТВА (ПДОК)** — количества вредных веществ в пищевых продуктах, способных к накоплению в организмах.



**ПРЕДЕЛЬНО ДОПУСТИМЫЙ ВЫБРОС (ПДВ)** — это норматив выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух, который устанавливается для стационарного источника загрязнения атмосферного воздуха с учетом технических нормативов и фоновой загрязненности атмосферного воздуха, при условии не превышения данным источником гигиенических и экологических нормативов качества атмосферного воздуха и других экологических нормативов.

**ПРЕДЕЛЬНО ДОПУСТИМЫЙ СБРОС (ПДС)** — масса вещества в сточных водах, максимально допустимая к отведению с установленным режимом в данном пункте водного объекта в единицу времени с целью обеспечения качества воды в контрольном пункте.

**ПРЕДЕЛЬНО ДОПУСТИМЫЕ УРОВНИ** физического воздействия на окружающую среду — уровни шума, вибраций, ионизирующих излучений, напряженности электромагнитных полей и т.п., которые не должны оказывать на человека прямого или косвенного вредного влияния при неограниченно долгом воздействии.

**ПРИРОДНАЯ КАТАСТРОФА** — потеря устойчивости природной, природно-антропогенной или антропогенной системы, происходящая в результате изменения ее внутренних и внешних функциональных характеристик — параметров.

**ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ** — совокупность природных условий существования человека, важнейшие компоненты окружающей его естественной среды, используемые прямо или косвенно для удовлетворения различных потребностей человека. К ним относятся солнечная и тепловая энергия Земли, водные, земельные, почвенные ресурсы и т.д.

**ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ** — совокупность всех форм эксплуатации природно-ресурсного потенциала и мер по его сохранению. П. включает: извлечение и переработку природных ресурсов, их возобновление или воспроизводство; использова-

ние и охрану природных условий среды жизни и сохранение (поддержание), воспроизводство (восстановление) и рациональное изменение экологического баланса (равновесия, квазистационарного состояния) природных систем, что служит основой сохранения природно-ресурсного потенциала развития общества.

**ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОЕ** — система деятельности, призванная обеспечить экономную эксплуатацию природных ресурсов и условий и наиболее эффективный режим их воспроизводства с учетом перспективных интересов развивающегося хозяйства и сохранения здоровья людей.

**ПРОГРАММА ООН ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ (ЮНЕП)** (англ. UNEP — United Nations Environment Programme) — международная межправительственная программа (принята в 1972) по изучению острых экологических проблем, рационального использования природных ресурсов и охраны природы нашей планеты, проблемы современного экологического кризиса. Штаб-квартира ЮНЕП находится в г. Найроби (Кения). Программа координируется административным советом, в который входят представители свыше 60 стран мира, в т.ч. России. ЮНЕП морально и материально поддерживает все принципиальные международные акции в области рационального использования и охраны окружающей среды, созывает международные конференции (первая состоялась в г. Стокгольме в 1972) и др.

**ПРОГРАММА ЮНЕСКО «ЧЕЛОВЕК И БИОСФЕРА» (МАБ)** — принятая в 1970 году комплексная долгосрочная научная программа ЮНЕСКО, в рамках которой выполняются работы по 14 комплексным научным проблемам (проектам), изучающим гл. обр. последствия человеческой деятельности в основных типах биомов. Одна из основных форм международного сотрудничества в области рационального использования ресурсов биосферы и охраны окружающей человека природной среды.

**РЕКРЕАЦИЯ** — восстановление здоровья и трудоспособности путем отдыха вне жилища — на лоне природы или во время туристической поездки, связанной с посещением интересных для обозрения мест, в том числе национальных парков, архитектурных и исторических памятников, музеев.

**РЕКРЕАЦИОННАЯ НАГРУЗКА** — степень влияния отдыхающих людей на естественные природные комплексы или рекреационные объекты (например, естественные экосистемы, лесопарки). Выражается в количестве людей на единицу площади или человеко-дней на единицу площади или на объект за определенный промежуток времени.

**РЕКУЛЬТИВАЦИЯ** — искусственное восстановление плодородия почвы и растительного покрова после техногенного нарушения природы (открытыми горными разработками и т. п.) с использованием специальных технологий. Включает восстановление ландшафтов, почв, растительности и т. п.

**РЕСУРСОСБЕРЕГАЮЩИЕ ТЕХНОЛОГИИ** — технологии, обеспечивающие производство продукции с минимально возможным потреблением топлива и других источников энергии, а также сырья, материалов, воздуха, воды прочих ресурсов для технологических целей. Р.т. включают в себя использование вторичных ресурсов, утилизацию отходов, а также рекуперацию энергии, замкнутую систему водообеспечения и т.п. Позволяют экономить природные ресурсы и избегать загрязнения окружающей среды.

**РИМСКИЙ КЛУБ** — международная научная (неправительственная) организация. Создана в Риме (1968) по инициативе итальянского экономиста Аурелио Печчеи (первый президент клуба). Объединяет около 100 человек, в т. ч. несколько десятков выдающихся ученых, лауреатов Нобелевской премии, из более чем 30 стран мира. Деятельность Р. к. направлена на разработку соответствующей тактики и стратегии по разре-

нию многих глобальных проблем, стоящих перед современным миром (истощение природных ресурсов, загрязнение окружающей среды, проблема продовольствия и др.).

**РИСК ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ** — вероятность неблагоприятных для экологических ресурсов последствий любых (преднамеренных или случайных, постепенных или катастрофических) антропогенных изменений природных объектов и факторов, а также вероятность деградации окружающей среды или перехода ее в неустойчивое состояние.

**САНИТАРНО-ЗАЩИТНАЯ ЗОНА** — озелененная территория специального назначения, отделяющая селитебную часть города от промышленного предприятия, размеры и организация которой зависят от характера и степени вредного влияния промышленности на окружающую среду.

**СБРОС ПРЕДЕЛЬНО ДОПУСТИМЫЙ** (веществ в водный объект) (ПДС) — масса вещества в сточных водах, максимально допустимая к отведению в установленном режиме в данном пункте в единицу времени с целью обеспечения норм качества воды в контрольном пункте. ПДС устанавливается с учётом ПДК веществ в местах водопользования, ассимилирующей способности водного объекта и оптимального распределения массы сбрасываемых веществ между водопользователями, сбрасывающими сточные воды.

**СЕРТИФИКАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ** — деятельность по подтверждению соответствия сертифицируемого объекта предъявляемым к нему требованиям законодательных и нормативных правовых актов в сфере природопользования и охраны окружающей среды. С. бывает обязательной и добровольной.

**ТАКСАЦИЯ** (от лат. *taxatio* — оценка) — определение потенциальной продуктивности растений (преимущественно в лесном хозяйстве). Показатели: прирост и запас древесины, объем деревьев и др. Обычно Т. сочетается с кадастром и является его составной частью.

**ТЕРРИТОРИЯ РЕКРЕАЦИОННАЯ** — участок суши или водной поверхности, предназначенный для отдыха людей, восстановления их здоровья и трудоспособности.

**ТРАНСГРАНИЧНЫЙ ПЕРЕНОС** — распространение загрязняющих веществ с воздушными потоками на большие расстояния — за пределы границ государств, на территории которых находятся источники загрязнения. Проблема трансграничного переноса рассматривается двухсторонними и многосторонними соглашениями (в том числе Конвенцией о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, Женева, 1979 г.).

**УРБАНИЗАЦИЯ** — рост и развитие городов, увеличение удельного веса городского населения в стране, регионе, мире. Приобретение сельской местностью внешних и социальных черт, характерных для города. У. — мощный экологический фактор, сопровождающийся преобразованием природных экосистем и массовым производством различных отходов.

**УРОВЕНЬ ЗАГРЯЗНЕНИЯ** — содержание загрязнителей в окружающей среде в целом или в ее отдельных составляющих (атмосфера, вода, почва и т. д.) в абсолютных или относительных единицах, а также по косвенным показателям.

**УРОВЕНЬ ШУМА** — сила шума в определенной среде, измеряемая в децибелах (дБ). Для человека шум становится опасным, как только звук переходит границу 80 дБ.

**УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ** — такое развитие в глобальной системе «общество-природа», которое обеспечивает удовлетворение потребностей людей настоящего времени без ущерба основополагающим параметрам **биосферы** и не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои потребности. Подразумевает поддержание со стороны общества развития природной среды.

**УЩЕРБ, ПРИЧИНЯЕМЫЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЕ** — урон, наносимый окружающей среде инвестиционной, производс-

твенной и другими видами жизнедеятельности человека. Измеряется системой соответствующих экологических, социальных и других показателей, включая денежные единицы (экономический, стоимостной ущерб).

**ФОНОВЫЙ УРОВЕНЬ** — природная концентрация загрязнителей в среде вместе с дальним и местным переносами загрязнителей, а также не учитываемыми выбросами стационарных и нестационарных источников.

**ШУМОВОЕ ЗАГРЯЗНЕНИЕ** — тип физического загрязнения, характеризующийся превышением естественного уровня шумового фона. Особенно характерно для городов, окрестностей аэродромов, промышленных объектов; негативно воздействует на человека, животных и даже растения.

**ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ** — состояние защищенности каждого отдельного лица, общества, государства и окружающей среды от чрезмерной экологической опасности.

**ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ КАТАСТРОФА** — природная аномалия, нередко возникающая в результате прямого или косвенного воздействия человека на природные процессы и ведущая к массовой гибели растений и животных, экономическим потерям и гибели людей.

**ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КРИЗИС** — потенциально обратимая ситуация, возникающая в природных экосистемах в результате нарушения равновесия под воздействием стихийных природных или антропогенных факторов. Ученые считают, что в настоящее время человечество находится в состоянии восьмого экологического кризиса, и если семь предыдущих были разрешены в результате соответствующих экологических революций, то сегодняшнее положение дел может привести к экологической катастрофе.

**ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ФОНДЫ** — система внебюджетных государственных экологических фондов, объединяющая феде-

ральный экологический фонд, республиканские, краевые, областные и местные фонды; образуются из средств, поступающих от предприятий, учреждений, организаций, граждан, а также иностранных юридических лиц и граждан (ФЗ «Об охране окружающей природной среды»).

**ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ПАСПОРТ ПРОМЫШЛЕННОГО ПРЕДПРИЯТИЯ** — нормативно-технический документ, включающий в себя данные по использованию предприятием ресурсов (природных, вторичных и др.) и определению влияния его производства на окружающую среду. Разрабатывается предприятием на основе требований ГОСТ 17.0.0.04-90 «Экологический паспорт промышленного предприятия».

**ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ НОРМИРОВАНИЕ** см. **Нормирование экологическое**.

**ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО** — комплексная отрасль права, представляющая собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные (экологические) отношения в сфере взаимодействия общества и природы, в области охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений людей.

**ЭКСПЕРТИЗА ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ** — оценка воздействия на среду жизни, природные ресурсы и здоровье людей комплекса хозяйственных нововведений (в том числе преобразования природы) в масштабах избранного региона. Включает не просто сумму экологических экспертиз технологии (техники), проектов предприятий и экспертизы проекта преобразования природы, но также и интегральный их анализ для рассматриваемого региона, экосистем различной иерархии, иногда даже биосферы в целом.

**ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ АУДИТ** — систематический документально оформленный процесс проверки объективно получаемых и оцениваемых аудиторских данных для определения соответствия или несоответствия критериям аудита определенных

видов экологической деятельности, событий, условий, систем административного управления или информация об этих объектах, а также сообщения клиенту результатов, полученных в ходе этого процесса.

**ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ СЕРТИФИКАТ СООТВЕТСТВИЯ** — документ, выдаваемый в соответствии с правилами и указывающий, что сертифицируемый объект соответствует предъявляемым к нему экологическим требованиям Системы экологической сертификации, (приказ Минприроды России от 23.01.95 № 18).

**ЭКОЦИД** — преднамеренные химические и любые др. средства (в основном военные) воздействия человека, уничтожающие среду обитания живых организмов и в первую очередь — человека.

**ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТА** — установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

## Оглавление

Введение .....	3
<b>ОБЩАЯ ЧАСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА.....</b>	<b>5</b>
Глава 1. Современные проблемы экологии и экологический кризис .....	5
Глава 2. Предмет и методы экологического права.....	13
Глава 3. Субъекты, объекты и содержание экологических правоотношений.....	16
Глава 4. Источники экологического права .....	34
Глава 5. Право собственности на природные ресурсы .....	45
Глава 6. Право природопользования .....	58
Глава 7. Государственное управление в области охраны окружающей среды .....	66
Глава 8. Функции государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды.....	78
8.1. Учет природных объектов и ведение природных кадастров .....	78
8.2. Экологический мониторинг .....	84
8.3. Экологический контроль.....	90
8.4. Экологическая экспертиза .....	95
Глава 9. Система нормирования в области охраны окружающей среды .....	102
9.1. Экологическое нормирование и стандартизация .....	102
9.2. Лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды .....	110
9.3. Экологическая сертификация .....	115
Глава 10. Экономический механизм охраны окружающей природной среды.....	119

Глава 11. Юридическая ответственность за экологические правонарушения .....	122
Глава 12. Уголовная ответственность в сфере природопользования.....	128
Глава 13. Административная ответственность за экологические правонарушения (проступки) .....	145
Глава 14. Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения.....	151
Глава 15. Гражданско-правовая ответственность в сфере природопользования.....	153
Глава 16. Понятие экологического вреда и возмещение вреда окружающей среде.....	155
<b>ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА .....</b>	<b>167</b>
Глава 17. Правовая охрана окружающей природной среды в энергетике .....	167
Глава 18. Правовая охрана окружающей природной среды в сельском хозяйстве .....	169
Глава 19. Правовая охрана окружающей природной среды в городах .....	172
Глава 20. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов.....	177
Глава 21. Природоохранное законодательство Республики Татарстан.....	193
<b>СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА.....</b>	<b>198</b>
Глава 22. Международное экологическое право .....	198
22.1. Международные природоохранные организации.....	198
22.2. Источники международно-правовой охраны окружающей среды.....	209
Литература .....	220
Словарь терминов по экологическому праву .....	225



Учебное издание

*Рахимов Ильгизар Ильясович*

**ОСНОВЫ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

Корректор  
*Н.А. Климанова*

Дизайн обложки  
*Е. Лысова*

Компьютерная верстка  
*В. Калинин*

Подписано в печать 10.09.2013. Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Печать ризографическая.  
Гарнитура «Minion Pro». Усл. печ. л. 14,88.  
Тираж 100 экз. Заказ 10-13/05-2.

Издательство «Центр инновационных технологий».  
420108, г. Казань, ул. Портовая, 25а.  
Тел./факс: (843) 231-05-46, 231-08-71



420108, г. Казань, ул. Портовая, 25а.  
Тел./факс: (843) 231-05-46, 231-08-71.  
E-mail: citlogos@mail.ru  
www.logos-press.ru